



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE - UFS**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - POSGRAP**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGeo**



**PATRICIA OLIVEIRA DO NASCIMENTO**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CAPITAL SOCIAL E PROINF  
NO TERRITÓRIO SERTÃO OCIDENTAL DE SERGIPE**

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos  
São Cristóvão - SE  
2019

**PATRICIA OLIVEIRA DO NASCIMENTO**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CAPITAL SOCIAL E PROINF  
NO TERRITÓRIO SERTÃO OCIDENTAL DE SERGIPE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Mestre em Geografia.

**Área de concentração:** Produção do Espaço Agrário e Dinâmicas Territoriais

**Linha de Pesquisa:** Produção do Espaço Agrário

**Orientador:** Prof. Dr. Dean Lee Hansen

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

N244d Nascimento, Patricia Oliveira do  
Desenvolvimento territorial : capital social e PROINF no  
território sertão ocidental de Sergipe / Patricia Oliveira do  
Nascimento ; orientador Dean Lee Hansen. – São Cristóvão, SE,  
2019.  
116 f. : il.

Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Federal  
de Sergipe, 2019.

1. Geografia. 2. Capital social. 3. Desenvolvimento rural -  
Sergipe. 4. Território nacional. I. Hansen, Dean Lee, orient. II.  
Título.

CDU: 913:332.146.2(813.7)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

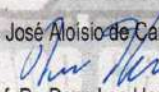


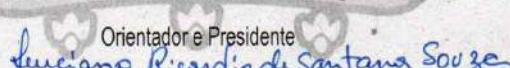
Ata da Sessão de Defesa de Dissertação de Mestrado

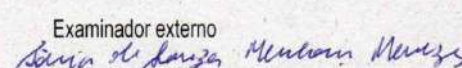
em Geografia de **Patrícia Oliveira do Nascimento**.

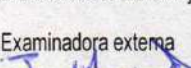
Aos trinta dias do mês de maio de dois mil e dezenove, com início às quatorze horas, realizou-se no Auditório do Centro de Educação e Ciências Humanas – CECH, localizado na Didática III, Térreo, na Cidade Universitária Professor José Aloísio de Campos, a sessão de defesa de dissertação de Mestrado em Geografia de **Patrícia Oliveira do Nascimento**, intitulada: "DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O Capital Social e o Proinf no Território do Sertão Ocidental Sergipano". A defesa foi presidida pelo Professor Doutor Dean Lee Hansen, na qualidade de orientador, abriu a sessão pública e passou a palavra para a mestranda proceder à apresentação de sua dissertação. Logo após a apresentação, cada membro da Banca Examinadora composta pelos Professores Doutores Luciano Ricardio de Santana Souza, Sonia de Souza Mendonça Menezes e José Eloizio da Costa arguiram a candidata, que teve igual período para sua defesa. Na sequência, o Professor Doutor Dean Lee Hansen, na condição de orientador, teceu comentários sobre a dissertação apresentada e destacou a trajetória para a sua construção. Encerrados os trabalhos, a banca decidiu **APROVAR** a candidata. Foram atendidas as exigências da Resolução nº 25/2014/CONEPE, que regula a apresentação e defesa de Dissertação de Mestrado.

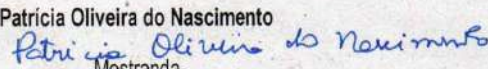
Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, 30 de maio de 2019.

  
Prof. Dr. Dean Lee Hansen

Orientador e Presidente  
  
Prof. Dr. Luciano Ricardio de Santana Souza

Examinador externo  
  
Profa. Dra. Sonia de Souza Mendonça Menezes

Examinadora externa  
  
Prof. Dr. José Eloizio da Costa

Examinador interno  
**Patrícia Oliveira do Nascimento**  
  
-Mestranda-

Dedico este trabalho a Laura,  
fonte de minha força.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por guiar meus caminhos em todas as etapas da minha vida. Agradeço ao meu orientador Dean Lee Hansen pela recepção e orientação em minha pesquisa, por toda gentileza, paciência, apoio e contribuição em meu conhecimento. É uma pessoa admirável!

Ao professor José Eloizio por me receber em seu grupo de pesquisa e por me presentear com a oportunidade de conhecer o universo da pesquisa sobre o mundo rural, a partir dos projetos desenvolvidos no Gepru e das experiências vivenciadas no Nedet, o que foi base para a elaboração do meu estudo. Obrigada por tudo!

A Adriana pela pessoa que é, prestativa, amiga e companheira, por me acompanhar nas atividades de campo, pela colaboração que foi tão significativa para a construção deste trabalho e pelos anos de grupo de pesquisa, quando dividimos conhecimento e experiências, além de sempre estar presente em meu cotidiano.

Aos amigos do Gepru - Sandra, Givaldo, Luciano, Jislaine, Lilian, Elis, Dani, Diana, Hipólito e Marcelo - pela oportunidade de conviver e trabalhar com cada um de vocês durante os anos de graduação.

A Luciana, pela amizade e por todo apoio, por ter se tornado uma amiga e estado presente em dias de luta, principalmente. Obrigada por tudo! A Júlio por todas as contribuições, ao partilhar suas experiências nos territórios da cidadania.

A Plínio e Daiene pela ajuda nos trabalhos de campo. Aos colegas de curso por terem feito parte da minha história na UFS. Aos colegas da turma do mestrado, Tereza, Rafaela, Givaldo, José Carlos, José Augusto e Bruna. A Tamires, por cada ato generoso e de amizade.

Ao professor Neilson por me receber em sua disciplina, permitindo que eu realizasse o tirocínio, e pela sua amizade; A Hélio, Genésio, Neise e Josefa Eliane pela cordialidade de sempre; a Nubia por ser uma pessoa tão iluminada, por todo apoio e cada conselho; Ao professor Luciano pelo apoio e pelas valiosas contribuições no decorrer do curso e pela disposição para me ouvir.

A Coordenadora Prof. Sônia pelas contribuições valiosas durante a qualificação e no dia a dia com sua preocupação com o andamento das atividades. Aos amigos do PPGeo, Everton, Mateus e Jobson. Ao CNPq pelo apoio financeiro, que foi de grande importância para o desenvolvimento e conclusão desta etapa de aprendizagem.

A Junior por todo apoio e pela torcida para a realização deste trabalho e por ter cuidado de nossa Laura enquanto eu escrevia a dissertação.

Aos apicultores que me receberam e dividiram suas histórias de luta e vivência no campo, e mesmo com dificuldades, perseverando com otimismo e confiando no trabalho coletivo.

A Raimundo, presidente da associação de apicultores, obrigada por ter me ajudado reunindo o pessoal para que eu conseguisse fechar os questionários. Não mediu esforços para me ajudar.

A Clerisson pelo acolhimento em meu primeiro trabalho de campo, pela orientação e por todas as contribuições que foram muito importantes para o meu crescimento. A Willian por ter me recebido em Poço Verde e pelas valiosas colaborações sobre a realidade do Proinf. A Alex por ouvir meus áudios de entrevistas.

À minha família, minha base, obrigada por tudo! A meus pais, especialmente, à minha mãe Iraci, agradeço por tudo que fez por mim, por ser uma pessoa de fé capaz de me mostrar em seu dia a dia sua fortaleza diante das adversidades da vida. Aos meus irmãos - Aline, Mateus, Tiago, Higor e Amanda e Alex. A Amanda, um muito obrigada especial pelo tempo abdicado para passar uma temporada comigo cuidando de Laura enquanto eu me dedicava à dissertação.

Aos meus compadres e amigos queridos, Diego e Nilton, Lu, Hamilton, Fernanda e Luciano por serem tão companheiros, leais e incentivadores. Às amigas da F16, Marcela, Gel, Pinto, Lilian. A Angélica pela amizade e encorajamento. A Clara e Inês por serem amigas leais que a vida me presenteou.

Aos agricultores familiares por suas lutas diárias. Admiro a garra e me emociono com a luta e resistência de cada um de vocês.

## RESUMO

O desenvolvimento rural tem sido pauta de discussões nos meios acadêmicos nas últimas duas décadas, os formuladores de políticas públicas passaram a analisar o desenvolvimento rural dentro de uma perspectiva de “política territorial”, que visa potencializar o local e promover um desenvolvimento de natureza territorial, preocupando-se com as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e de identidade. O Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) vem demarcando-se como mecanismo de inclusão produtiva, que contribui na qualificação de processos de produção, comercialização e capacitação. O presente estudo tem como objetivo analisar as ações e efeitos de estruturação do Proinf no Território do Sertão Ocidental de Sergipe, tomando como recorte, os municípios de Simão Dias e Poço Verde, no período de 2003 a 2016. Tem como abordagem o método empírico – analítico, com base em dados qualitativos e quantitativos. Os procedimentos metodológicos consistem em revisão bibliográfica com foco nos temas Território, Desenvolvimento rural e territorial, Governança, Gestão social e Capital social. No trabalho de campo foi realizado entrevistas com 27 atores sociais envolvidos no Proinf, entre eles, representações do colegiado territorial, assessor territorial, representante estadual do colegiado, MST, CEFAC, ASCOB, EMDAGRO, IADH, representante do poder público, proponente do Proinf – Prefeitura de Poço Verde, e com a associação de apicultores do município de Poço Verde. Realizaram-se visitas técnicas a 03 projetos do Proinf (centro de formação de agricultores, pontos de coleta do mel, centro de comercialização da agricultura) e aplicação de questionários, junto aos 19 beneficiários do Proinf que atendeu a apicultura. Dessa forma, o levantamento de dados permitiu observar quais projetos foram desenvolvidos pelo colegiado territorial e de qual forma se materializaram no território. A dissertação concluiu que a participação social foi elemento importante na construção dessa política territorial. O PTC criou mecanismos para fomentar o capital social nos territórios, fortalecendo a participação da sociedade civil no âmbito da formulação e elaboração dos projetos que atendam ao meio rural, em especial, à agricultura familiar, com a implantação de infraestrutura, aquisição de equipamentos e capacitação para dinamizar as atividades produtivas. No território do sertão ocidental constatarem-se projetos que não atenderam à demanda territorial e projetos de baixo retorno social com deficiências na elaboração, além de existir uma polarização de Proinfs em especificamente dois municípios. Porém, ao longo dos anos, o território tem se fortalecido, compôs um colegiado participativo, onde foram definidos projetos, discutidos demandas e o modelo de gestão social fortaleceu grupos, também amadureceu as propostas de Proinf. Por esse contexto, é importante frisar a importância de fomentar políticas que desenvolvam o meio rural. Ao longo de mais de uma década da criação dessas políticas, pode-se destacar avanços significativos no meio rural, mesmo havendo diversos gargalos que precisam ser superados. Entretanto, vale ressaltar que os resultados não são a curto prazo, fomentar o capital social e desenvolvimento requer mecanismos, e, nessa conjuntura, o território é muito importante nesse contexto sendo uma construção social com uma diversidade de atores envolvidos.

**Palavras-chave:** Capital social; Desenvolvimento territorial; Proinf; Território.



## ABSTRACT

Rural development has been the focus of discussions in academic circles during the last two decades. Public policymakers have started to analyze rural development from a perspective of "territorial politics", which aims to strengthen 'place' and promote a territorial style of development, focusing on economic, social, environmental, cultural and identity dimensions. The Support for Infrastructure Projects and Services in Rural Territories (Proinf) was established as a mechanism for economic inclusion, which contributes to the improvement of production, commercialization and training processes. The present study analyzes the actions and effects of Proinf in the Sergipe Western Rural Territory, specifically on the municipalities of Simão Dias and Poço Verde, from 2003 to 2016. The research is based on an empirical - analytical method, using qualitative and quantitative data. The methodological procedures consist of: a bibliographical review focusing on the topics Territory; Rural and territorial development; governance; social management and social capital. The field work is based on interviews that were conducted with 27 social actors involved in proinf, including representatives of the territorial collegiate (territorial advisors, state representatives of the collegiate, MST, CEFAC, ASCOB, EMDAGRO, IADH, representatives of the public power, proinf proponent (Poço Verde prefecture), and the association of beekeepers in the municipality of Poço Verde. Technical visits were made to three proinf projects (farmer training centers, honey collection points, agricultural marketing center, and questionnaires applied to 19 beekeeping beneficiaries of proinf. The survey data observed which projects were developed by the territorial collegiate and how they materialized in the territory. The dissertation concluded that social participation was an important element in the construction of this territorial policy. The PTC created mechanisms to foster social capital in the territories, strengthening the participation of civil society in the formulation and elaboration of projects that serve the rural environment, especially family agriculture, with the implementation of infrastructure, acquisition of equipment and training, to stimulate productive activities. It was verified that projects that did not meet territorial demands, and projects with low social return due to deficiencies in their elaboration, as well as a polarization of proinf projects existed in two municipalities. But over the years the territory has strengthened, established a participatory collegiate, where projects were defined, demands discussed, and the model of social management strengthened by groups, resulting in more matured proinf proposals. In this context, it is important to emphasize the importance of promoting policies that develop the rural environment. After more than a decade of adopting these policies one can highlight significant advances in rural areas, even though there are several bottlenecks that need to be overcome. However, it is worth noting that the results are not short term, fostering social capital and development requires mechanisms and in this context the territory is very important element in this process for social constructions with a diversity of actors involved.

**Key-words:** Social capital; Territorial development; Proinf; Territory.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b>	Território do Sertão Ocidental Sergipano .....	20
<b>Figura 02</b>	Território do Sertão Ocidental Sergipano – Total de Ações dos Proinf's Contratados por tipo de Contratação .....	62
<b>Figura 03</b>	Percentual de Proinf's Contratados por ano de 2003 a 2017 no Território do Sertão Ocidental Sergipano .....	63
<b>Figura 04</b>	Território do Sertão Ocidental Sergipano – 2003 - 2016 Proinf's Contratados Por Município .....	64
<b>Figura 05</b>	Recursos do Proinf - Armários, mesa, computador da ASCOOB COOPEEC – POÇO VERDE/SE .....	71
<b>Figura 06</b>	Motocicleta adquirida com recursos do proinf e entrega de equipamentos para as escolas .....	72
<b>Figura 07</b>	Centro de Formação de Agricultores Familiares .....	73
<b>Figura 08</b>	Veículo - produto do Proinf .....	75
<b>Figura 09</b>	Tipo de atividade .....	78
<b>Figura 10</b>	Pontos de extração de mel .....	79
<b>Figura 11</b>	Alterou a renda com o uso dos equipamentos .....	80
<b>Figura 12</b>	Alterou a qualidade de vida com a utilização dos equipamentos .....	81
<b>Figura 13</b>	Quantitativo de pessoas que cooperam para resolver problemas na comunidade como problema de abastecimento de água.....	86
<b>Figura 14</b>	Quantitativo da probabilidade das pessoas se unirem para ajudar vítimas de alguma fatalidade, doença ou morte .....	87
<b>Figura 15</b>	Quantitativo de pessoas da comunidade que contribuiriam com tempo ou dinheiro para beneficiar à comunidade .....	88
<b>Figura 16</b>	Quantitativo de vizinhos que são considerados confiáveis para cuidar da propriedade alheia em situação de necessidade .....	88
<b>Figura 17</b>	O maior benefício em fazer parte da associação .....	89
<b>Figura 18</b>	O grupo interage com outros grupos .....	90

**Figura 19** Quantitativo de vezes em que as pessoas da comunidade se reuniram conjuntamente para entregar uma petição a membros do governo ou líderes políticos pedindo algo em benefício da comunidade .....91

**Figura 20** Quantitativo de pessoas que nos últimos 12 meses trabalharam com outros membros do seu bairro para fazer algo em benefício à comunidade .....92

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b>	Autores e definições sobre capital social .....	44
<b>Quadro 02</b>	Sertão Ocidental Sergipano – caracterização do território.....	55
<b>Quadro 03</b>	Quadro 02: Proinfs nos Municípios de Simão Dias e Poço Verde .....	65
<b>Quadro 04</b>	Associação de apicultores do município de Poço Verde – principais dificuldades enfrentadas na apicultura e necessidades para a produção do mel .....	82

## LISTA DE TABELA

<b>Tabela 01</b>	Regiões brasileiras - Distribuição espacial dos Territórios da Cidadania – 2011.....	51
------------------	--	----

## LISTA DE SIGLAS

<b>CMDRS</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>CODETER</b>	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
<b>EMDAGRO</b>	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe
<b>FETASE</b>	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura do Estado de Sergipe
<b>FIDA</b>	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
<b>GEPRU</b>	Grupo de Pesquisa Sobre Transformações no Mundo Rural
<b>IADH</b>	Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PDSTR</b>	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
<b>POSGRAP</b>	Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
<b>PROINF</b>	Programa de Apoio à Infraestrutura dos Territórios Rurais
<b>PRONAF</b>	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PRONAT</b>	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
<b>PRONATEC</b>	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
<b>PTC</b>	Programa Territórios da Cidadania
<b>PTDRS</b>	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável
<b>SASAC</b>	Sociedade de Apoio Sócio Ambientalista e Cultural
<b>SDT</b>	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
<b>SEAGRI</b>	Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Agrário
<b>SGE</b>	Sistema de Gestão Estratégica
<b>STTR</b>	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
<b>UFS</b>	Universidade Federal de Sergipe

## **SUMÁRIO**

**DEDICATÓRIA**  
**AGRADECIMENTOS**  
**RESUMO**  
**ABSTRACT**  
**LISTA DE FIGURAS**  
**LISTA DE QUADROS**  
**LISTA DE TABELAS**  
**LISTA DE SIGLAS**

### **CAPÍTULO 1**

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
---------------------------	-----------

### **CAPÍTULO 2**

<b>2. TERRITÓRIO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>25</b>
2.1. Território: conceito geográfico e institucional .....	25
2.2. Políticas Públicas e o reconhecimento da categoria Agricultura Familiar .....	29
2.3. Desenvolvimento rural e territorial e os modelos europeus .....	33
2.4. Gestão social, Governança e Capital Social como pilares do desenvolvimento.....	40
2.5. Capital social como elemento de desenvolvimento .....	43

### **CAPÍTULO 3**

<b>3. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA E O TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL SERGIPANO.....</b>	<b>50</b>
3.1. Programa Território da Cidadania .....	50
3.2. A constituição do território da cidadania do sertão ocidental sergipano e caracterização geográfica.....	53

3.3. Colegiado territorial do Sertão Ocidental Sergipano: espaço de diálogo e arena de discussões .....	56
3.2. PROINF: processo histórico e dimensões socioeconômicas.....	58

## **CAPÍTULO 4**

<b>4. NEGOCIAÇÕES E CONCERTAÇÕES NA GESTÃO SOCIAL DO PROINF NO TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL .....</b>	<b>67</b>
4.1. Gestão social e seus impactos junto aos Proinfs nos municípios de Simão Dias e Poço Verde .....	67
4.2 Discussões acerca dos trabalhos de campo e visitas técnicas .....	72
4.3. O Proinf que atendeu os apicultores de Poço Verde e os Indicadores do Capital Social e seus efeitos .....	84
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>103</b>



## **CAPÍTULO I**

---

### **INTRODUÇÃO**

## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento rural tem sido pauta de discussões nos meios acadêmicos, sobretudo na Europa, que tem experiências em modelos de política desenvolvimentista em áreas rurais, tornou-se referência conceitual e modelo a ser seguido na elaboração da política territorial no Brasil (FAVARETO, SILVA, 2018; SOUZA, 2015) e por outros países em desenvolvimento, como Chile e Uruguai (SOUZA, 2015).

Nas últimas duas décadas, os formuladores de políticas públicas passaram a analisar o desenvolvimento rural dentro de uma perspectiva de “política territorial”, que objetiva promover o “desenvolvimento local”, combater a pobreza, superar desigualdades (de gênero, raça, etnia), gerar emprego e renda, utilizando as potencialidades locais e aprimorando-as; também busca fortalecer as organizações sociais e poderes públicos através da democracia participativa e gestão social.

A política territorial visa potencializar o local e promover um desenvolvimento de natureza territorial, preocupando-se com as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e de identidade (ECHEVERRI, 2009). Favareto (2010) destaca que essa política vem implementando mudanças no espaço rural brasileiro desde o ano de 2003, quando as adoções de estratégia com caráter territorial resultaram na criação de uma estrutura institucional e de um conjunto de processos de gestão, em que pese a descentralização das políticas públicas. O recente modelo de gestão, com caráter territorial, marcou um novo rumo nas políticas voltadas ao rural, haja vista, a expressão de viabilidade que ganhou no meio social.

Echeverri (2010) menciona que a modificação nessa política resulta de processos políticos e de desenvolvimento institucional, que estavam sendo geridos há anos, e ganhara repercussão em um momento político favorável, que norteou o reconhecimento acerca da importância da agricultura familiar, dos assentados, quilombolas e pescadores. Diante disso, há um olhar mais atento ao espaço rural, em particular, para agricultura familiar. Vale ressaltar que nos últimos anos, os debates sobre a importância e o papel da agricultura familiar vêm ganhando força, impulsionados pela concepção do desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, desenvolvimento local e segurança

alimentar (FAO/INCRA, 2000, Bezerra; Schlindwein, 2017), devido à produção da agricultura familiar ser diversificada, diferente das grandes propriedades que têm como base a produção monocultora.

A política dos territórios rurais passa a ser descentralizada, e com o modelo de gestão participativa adotado pelo MDA/SDT, torna-se instrumental relevante para participação social. Nesse cenário, a presença dos atores sociais é de suma importância em todo o processo. De igual modo, a gestão social adentra nesse processo, através da descentralização das políticas públicas, que permitem a participação direta dos atores sociais (sociedade civil e poder público), passa a ter o empoderamento<sup>1</sup> das decisões e voz nas discussões, tanto na elaboração de projetos voltados aos territórios quanto no acompanhamento de ações realizadas nestes territórios. Vale ressaltar que essa é a proposta da política, porém, na prática, muitas vezes acaba não ocorrendo sinergias decisórias nesses espaços de diálogo.

As discussões a respeito de desenvolvimento e políticas públicas para o espaço rural estão contidas na necessidade de construir alternativas que buscam equalizar oportunidades em regiões pouco dinamizadas ou abandonadas. Por isso, torna-se necessário implementar projetos que propiciem condições de permanência do agricultor nas áreas rurais, fortalecendo estratégias que promovam avanços sociais, econômicos e produtivos. As políticas de desenvolvimento rural aparecem como vetores importantes para a inclusão social em contextos plenamente desfavoráveis, emergindo soluções que integram diferentes escalas de resiliência<sup>2</sup>.

É dessa conjuntura de políticas públicas voltadas para os pequenos agricultores que surge outros instrumentais relevantes para o desenvolvimento rural, entre estes o apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), demarcando-se como mecanismo de inclusão produtiva, que contribui na qualificação de processos de produção, comercialização e capacitação. De igual modo, a proposta do Proinf tem sido direcionada às ações que potencializam a identidade do território, a gestão social e fortalecimento da

---

<sup>1</sup> Segundo Perkins e Zimmerman (1995), o empoderamento é entendido como “um construto que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de ajuda e comportamentos proativos com políticas e mudanças sociais”.

<sup>2</sup> A *resiliência* é a capacidade de o indivíduo lidar com problemas, superar obstáculos ou resistir à pressão de situações adversas. Nota do Autor.

agricultura familiar para gerar resultados de desenvolvimento sustentável nos territórios.

Por esse contexto, a presente dissertação buscou contribuir para os estudos territoriais, fundamentando-se no entendimento acerca dos impactos das políticas públicas na caracterização e proeminência das ruralidades locais. Ademais, enfatiza-se que não há muitos trabalhos acerca dos impactos do Proinf, como instrumental de política pública, sobre o Território da Cidadania<sup>3</sup> no estado de Sergipe. Além disso, a experiência no projeto do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET<sup>4</sup>), entre os anos 2014/2016, em particular, nos trabalhos de extensão (acompanhamentos em reuniões e plenárias) possibilitou os subsídios empíricos e teóricos para a idealização do estudo em tela. O respectivo vínculo possibilitou a aproximação e contato com a realidade do Colegiado do Território do Sertão Ocidental Sergipano, permitindo a aproximação com os atores sociais (agricultores familiares, representantes do poder público e da sociedade civil), fomentando o interesse em discutir a política territorial, os desafios da gestão social e o capital social no Proinf, apontando os gargalos e contradições e buscando analisar a situação no recorte espaço-tempo do ano de 2003 a 2016.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar as ações e efeitos de estruturação dos projetos de infraestrutura e serviços (Proinf) no território do Sertão Ocidental Sergipano, especificamente:

- Revisar os conceitos que norteiam a política territorial, como capital social, gestão social, governança e outros;
- Analisar a evolução processual do Proinf enquanto política territorial;
- Abordar os avanços e entraves do Proinf na realidade da agricultura familiar;

---

<sup>3</sup> Os Territórios da Cidadania têm como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

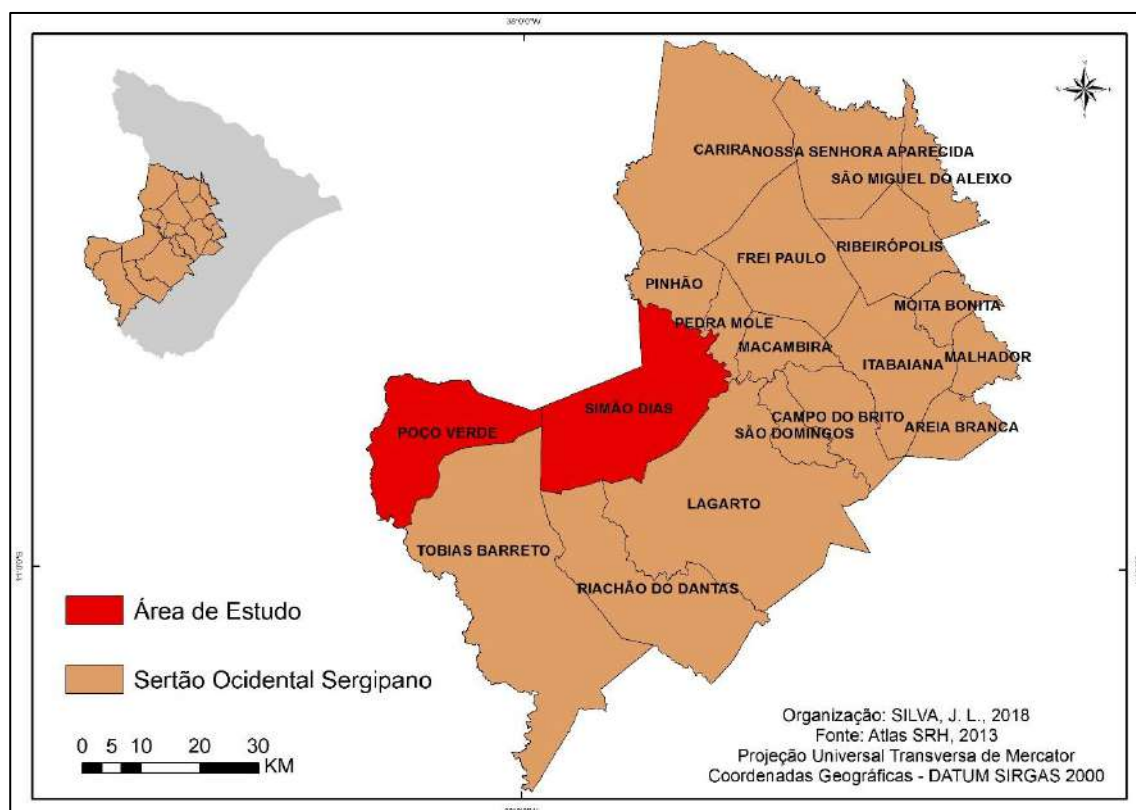
Observação: Os Territórios da Cidadania também abrangem delimitações geográficas, econômicas, políticas e culturais condicionadas à integralização de estratégias que promovam a concretização das políticas de desenvolvimento rural sustentável. Nota do Autor.

<sup>4</sup> Os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) são unidades administrativas com função de apoiar ações de extensão e de assessoramento técnico aos Colegiados Territoriais e demais atores dos territórios rurais.

- Investigar com base em entrevistas, o papel do Colegiado Territorial na constituição de projetos de infraestrutura a partir da gestão social;
- Investigar, a partir de aplicação de questionário e entrevistas, a participação e o posicionamento dos atores sociais na tomada de decisão sobre os Proinfs no território, em particular, nos municípios de Simão Dias e Poço Verde.

Esse território é composto por 19 municípios: Carira, Simão Dias, Poço Verde, Pinhão, Pedra Mole, Tobias Barreto, Moita Bonita, Malhador, Lagarto, Riachão do Dantas, Areia Branca, Campo do Brito, Itabaiana, São Domingos, Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo, Nossa Senhora Aparecida, Macambira e Frei Paulo, mas o recorte espacial dessa pesquisa está direcionado a dois municípios: Simão Dias e Poço Verde (ver figura 01).

**Figura 01 - Território do Sertão Ocidental Sergipano**



**Fonte:** Atlas SRH, 2013.

A problemática que originou este estudo se deu a partir do questionamento do volume de recursos (financeiros) e metas estabelecidas para a conclusão dos projetos, realçando o alcance das propostas e a participação de proponentes (prefeituras e cooperativas) na viabilização das estratégias e analisar se os projetos trouxeram benefícios.

A proposta do Proinf está na concretização do desenvolvimento sustentável em áreas rurais, porém não é simples detalhar os seus avanços em curto prazo, orientando o presente estudo para dialogar essas problemáticas e analisar gargalos e avanços estruturais e organizacionais. Diante da proposta deste trabalho e a problemática apresentada, surgem questionamentos para serem analisados, entre os quais se destacam: Os projetos executados trouxeram benefícios ao território?; A referida política tem fortalecido a agricultura familiar?; Quais os gargalos e avanços do Proinf frente à gestão social?; Como ocorre o processo de materialização e espacialização dos recursos e projetos do Proinf no território?

A pesquisa toma como método o instrumental empírico – analítico, com base em dados qualitativos e quantitativos, que analise os aspectos gerais e reflita as informações da realidade, sendo a proposta calcada nas mudanças deliberadas pela política territorial do Proinf sobre diferentes contextos. Assim, irá abordar as dinâmicas do processo de institucionalização do Território da Cidadania e analisar o Proinf nos dois municípios pertencentes ao território, Simão Dias e Poço Verde. É um estudo de caso com abordagem funcionalista, utilizando da ferramenta ou procedimento da análise do discurso, a partir da interpretação de entrevistas realizadas com o público alvo da pesquisa.

Os procedimentos metodológicos consistem em: revisão bibliográfica com foco nos temas Território, Desenvolvimento rural e territorial, Governança, Gestão social e capital social; Levantamento de dados secundários, como: consulta a matriz territorial, verificação de dados no site da Caixa Econômica Federal sobre os projetos de infraestrutura e análise dos documentos do NEDET (atas, relatórios, PTDRS, etc.). No trabalho de campo foi realizado entrevistas com 27 atores sociais envolvidos no Proinf, entre eles representações do colegiado territorial - assessor territorial, representante estadual do colegiado, MST, CEFAC, ASCOB, EMDAGRO, IADH, representante do poder público,

proponente do Proinf (Prefeitura de Poço Verde); e com a associação de apicultores do município de Poço Verde (enquanto beneficiários).

Realizaram-se também visitas técnicas a 03 projetos do Proinf (centro de formação de agricultores, pontos de coleta do mel, centro de comercialização da agricultura) e aplicação de questionários, junto aos 19 beneficiários do Proinf do ano de 2009 que atendeu a apicultura.

Dessa forma, o levantamento de dados permitiu observar quais projetos foram e estavam sendo desenvolvidos pelo colegiado territorial e de qual forma esses projetos se materializam no território.

A percepção dos atores sociais (gestores, representações do colegiado territorial e beneficiários dos projetos) torna o estudo mais pertinente, além da fundamentação teórica, a base empírica contribui na sustentação às informações com maior relevância na análise dos entraves e efetividade na implementação e execução dos projetos em análise.

Para o referencial teórico houve contribuições de suma importância de autores como: Amatyan Sen (2010); Cátia Grisa (2012; 2014); Elson Pires (2011); Manuel Correia de Andrade (1964); Abramavoy (2007); Nelson Delgado e Sérgio Leite (2011); Rafael Echeverri (2009); Rogério Haesbaert (2004; 2009); Raffestin (1993); Schneider (2004); Arilson Favareto (2010), dentre outros, além de inúmeros documentos, principalmente do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A dissertação é composta por cinco capítulos, sendo o primeiro composto por introdução, o segundo por uma revisão de conceitos, além de apresentação de concepções de Território na ciência geográfica e sua concepção adotada pela SDT/MDA na abordagem do desenvolvimento; em seguida, abordagem de políticas públicas no contexto da agricultura, explanando o debate do desenvolvimento no contexto das políticas públicas de desenvolvimento territorial, os modelos de programas de desenvolvimento rural na Europa, o LEADER e Proder, propondo discutir o desenvolvimento voltado para o espaço rural, por meio da nova abordagem de ação estatal com participação de atores sociais na promoção de políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. Ainda no segundo capítulo, é exposta a importância da gestão social, governança, e capital social na condução do ator social, enquanto protagonista do “processo desenvolvimentista”.

O terceiro capítulo, por sua vez, aborda o processo institucionalização do PTC e o Proinf enquanto política pública; posteriormente, fala sobre a constituição do território da cidadania do Sertão Ocidental Sergipano, ademais da caracterização geográfica do território e da área do estudo empírico, os municípios de Simão Dias e Poço Verde, por fim, realiza análise da organização e dinâmica do colegiado territorial enquanto espaço de diálogo e arena de discussões entre os atores sociais.

No quarto capítulo está contido o trabalho empírico da pesquisa em que se discutem os Proinfs, apontando os entraves, contradições e perspectivas nos municípios de Simão Dias e Poço Verde. Apresenta ainda os dados coletados e a análise realizada a respeito do processo de planejamento e implementação dos projetos, além dos indicadores do capital social. Já o último capítulo, apresenta-se a conclusão.



## **CAPÍTULO II**

---

### **TERRITÓRIO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO**

## **2. TERRITÓRIO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO**

O presente capítulo faz uma revisão teórica e conceitual, objetivando apresentar as concepções de Território na ciência geográfica e a concepção adotada pela SDT/MDA enquanto conceito geográfico e institucional; em seguida, aborda as políticas públicas no contexto da agricultura familiar, explanando o debate do desenvolvimento rural e territorial, além dos modelos de programas de desenvolvimento rural na Europa, o LEADER e PRODER, trazendo a abordagem de ação estatal com participação de atores sociais na promoção de políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. Posteriormente, é exposta a importância da gestão social, governança e capital social na condução do ator social, enquanto protagonista do “processo desenvolvimentista”.

### **2.1. Território: conceito geográfico e institucional**

A ciência geográfica analisa as transformações ocorridas no espaço, resultantes de relações entre o homem e o meio, busca explicar seus processos, fenômenos ou atitudes que possam interferir na organização espacial e que se configuram a partir de relações. A todo momento o espaço geográfico é modificado, o homem se apropria do espaço ou território para atender suas necessidades e atender interesses da lógica do capital. As categorias de estudo da geografia vêm sendo utilizadas e direcionadas para o ato de planejar, construir, governar e administrar; e merece destaque o território (ALCANTARA, 2013).

O conceito de território vem ganhando importância nas ciências sociais. A categoria território tem na sua etimologia a origem, do latim *territorium*, que significa grande área ou extensão de terra delimitada, parte da terra ou de uma terra sob jurisdição. Existe uma diversidade de conceitos, várias concepções são estabelecidas de acordo com as influências históricas associadas a diferentes correntes de pensamento. Devido a sua abrangência, ganhou abordagens diversas, desde a biologia, mostrando o território animal, em estudos ligados a

etologia; na antropologia, destacando sua dimensão simbólica a partir do estudo de sociedades tradicionais; na ciência política, enfatizando sua construção a partir de relações de poder, destacando o território estatal; na economia, situando-o como base da produção; na psicologia, adentrando o debate sobre a construção da identidade pessoal; e pela sociologia, enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais (HAESBAERT, 2009).

Cotidianamente o conceito de território é confundido com espaço, todavia, existe uma inter-relação, o conceito de espaço não deve ser compreendido de forma desarticulada do território, mas o território deve ser compreendido como produto das relações sociais. Neste sentido, Raffestin afirma:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza algum programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de algum espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo pela representação) o ator territorializa o espaço (RAFFESTIN, 199, p. 143).

Nesse contexto, o espaço é a base para existência do território, porém não é o que dá vida e dinâmica ao mesmo (SANTOS, 2014), dessa forma, o território é o espaço dos acontecimentos, da reprodução social. O território é um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder (LOPES SOUZA, 2001). Ainda sobre as relações de poder, entende-se:

Quer se trate de relações existenciais ou produtivas, todas são relações de poder, visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais. Os atores, sem se darem conta disso, se auto modificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. Enfim, é impossível manter uma relação que não seja marcada por ele. (RAFFESTIN, 1993<sup>a</sup>, p. 158-159).

As relações de poder estão presentes no território e interferem na composição e na dinâmica desse território, sendo entendido como um processo de mediação de interesses e conflitos entre os diferentes sujeitos sociais, existindo relações de dominação/subordinação da natureza pelo homem. A sociedade e a natureza no espaço são inseparáveis e interdependentes, esse vínculo ocorre por intermédio das relações de trabalho e política estabelecidas nele (ALCANTARA, 2013).

Conforme Santos e Silveira (2002, p. 247) “quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a

inseparabilidade entre uma materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, além da ação humana, isto é, o trabalho e a política”. O território é visto no sentido físico e também está inseparavelmente ligado ao homem como uma continuidade do ser.

As definições de território não ficam imutáveis, pelo contrário, estão propensas a mudanças, isso implica que os conceitos têm diversos significados historicamente definidos. Primeiro, o conceito de território esteve atrelado à questão do poder, na perspectiva histórica, o espaço, enquanto categoria, na análise da geografia, é anterior ao território, este pode ser observado como um produto daquele, sendo definido como “um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder.” (RAFFESTIN, 1993, p.143-144).

A abordagem do território como relação de poder na percepção de Raffestin (1993), não se limita ao campo do Estado Nacional, mas amplia-se em diferentes escalas, como o poder de empresas, instituições religiosas e organizações. Esse poder é considerado como poder invisível, uma vez que se esconde atrás do Poder do Estado, ou seja, esse poder invisível está presente nas relações cotidianas que ocorrem no território.

O geógrafo Milton Santos (2008) faz o recorte do espaço em territórios sem separá-los, logo, os territórios estão no espaço geográfico. É no território que se definem relações de poder e de identidade, os atores sociais criam laços de identidade com o local onde vivem, conforme afirma Santos (2006). As relações estabelecidas entre o homem e o espaço onde vive não se limitam apenas às relações de poder, externa identidade, dessa forma, à vista disso, o autor destaca a dimensão simbólica cultural, que vai além das relações de poder.

Ainda neste contexto, Haesbeart (2004) traz a abordagem da perspectiva mais funcional do território de caráter político econômico e da “*perspectiva simbólica cultural que tem-se o território como o produto da valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido*”, desse modo, o território é entendido pelo seu valor de uso e subjetividade.

Saquet (2010), em sua obra, Abordagens e Concepções de Território, aponta diferentes concepções de território a partir de obras de diversos autores, analisando quatro tendências ou perspectivas de abordagem entre o período de 1950 a 1970 em diferentes países. A primeira, perspectiva econômica, sob o

materialismo histórico e dialético, em que se entende território a partir de relações de produção e das forças produtivas; a segunda, [...] tendência materialista, pautada na dimensão geopolítica do território; a terceira, por sua vez, [...] dá ênfase às dinâmicas política e cultural, simbólico-identitária, tratando de representações sociais centradas na fenomenologia; já a quarta, está voltada às [...] discussões sobre sustentabilidade ambiental e ao desenvolvimento local, tentando articular conhecimento e experiências de forma interdisciplinar.

A geografia avançou na forma de estudar o espaço, em especial o território, está preocupada não mais em descrever e caracterizar um território, tomando-o como um acidente da superfície da terra, mas de captar uma articulação de processos sociais que resultaram em intervenções humanas nos lugares (MORAES, 2005, p.52). Esses processos configuram-se em territorialidades, “a territorialidade é o acontecer de todas atividades cotidianas, seja no espaço social, político, religioso, cultural e ambiental” (SAQUET, 2007, p.129).

Por esse contexto, essa dimensão conceitual tornou-se relevante, enquanto marco de dimensão espacial da materialidade de uma política territorial na qual o elemento demarcatório infere como categoria central o território (SANTOS, 2009), assim sendo, há variadas formas de conceber o território.

Ao que diz respeito à abordagem de território de acordo com as políticas de território rural, o conceito elaborado pelo governo federal e seus órgãos governamentais, a SDT e MDA define o território como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 07-08).

Para formar os Territórios Rurais e da Cidadania foram definidos conjuntos de municípios com características econômicas e ambientais semelhantes que tivessem identidade e coesão social, cultural e geográfica. O território deveria ter na sua formação uma magnitude menor do que a de um estado da federação e que seria um interessante locus de política pública (maior

do que um município), “pois englobaria localidades com relações entre si e engendraria condições de articular o Governo e Grupos Sociais com o intuito de gerar planejamento e proposição de ações para o desenvolvimento desses espaços” (CORREIA et al. 2009, p.8).

No tocante da política territorial, o território é visto como um conjunto de municípios que possuem características semelhantes, ambientais, econômicas, culturais e de identidade, ou seja, é caracterizado como um recorte geográfico. Muitos autores têm destacado a importância do potencial existente no território, contudo Moraes (2003) ressalta a importância da participação da população:

No ambiente do território é onde interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infra-estrutura e os intermediários comerciais e financeiros. Isso exige o desenvolvimento de instituições que sejam democráticas, modernas, representativas, transparentes e competentes e que possibilitem o planejamento com participação da população. Para isso, são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade. (MORAES, 2003, p. 6).

De acordo com Souza (2015, p.116) “o território é utilizado como uma categoria analítica operacional para a implementação de políticas públicas [...] e contempla as regiões que precisam ser priorizadas para receber recursos estatais”. Portanto, para entender as relações estabelecidas no espaço estudado, será feita análise a partir da categoria território, desse modo, o conceito de território tem sido utilizado também por outras ciências que se ocupam dos processos de produção do espaço.

## 2.2. Políticas Públicas e o reconhecimento da categoria Agricultura Familiar

As definições do conceito de políticas públicas antecedem o conceito de política, conforme afirma Muller e Surel (2004), o termo política de acordo com autores ingleses, cobre três esferas, a da **política (*polity*)**, fazendo distinção entre o mundo da política e a sociedade civil; a esfera da **atividade política (*politics*)**, que designa a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização; e a **ação pública (*policies*)**, responsável por definir o processo pelo qual são elaborados e

implementados programas de ação pública, dispositivos político-administrativos coordenados, em princípio em torno de objetivos explícitos (MULLER; SUREL, 2004, p.10). “As políticas públicas refletem, portanto, o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição” (GRISA, 2012, p. 2). Para Muller e Surel (2004 p. 16), “política pública é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer”.

As políticas públicas representam estratégias para o desenvolvimento de uma sociedade que está num processo contínuo de crescimento, e para se entender estas políticas é necessário observar as fundamentações teóricas que direcionam sua elaboração e execução.

Segundo Silva (2013), a direção das ações para a agricultura familiar por parte do Estado, a partir dos anos 2000, caracterizou-se principalmente pela ampliação e consolidação de políticas agrárias e agrícolas de desenvolvimento endógeno e pela inserção de novas políticas, fundamentadas na concepção de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, fatores como concepção política e ideologia sempre estiveram presentes na estrutura estatal e isso terminava por influenciar demasiadamente o modelo de desenvolvimento e a formulação de políticas públicas, dentre elas a política mostrada nesse estudo, o Proinf.

Ao se observar a evolução das políticas públicas agrárias a partir de diferentes contextos desenvolvimentistas, nota-se que a base teórica é ampla e complexa, inclusive persistindo na manutenção de instituições ultrapassadas e que influenciam na concepção das políticas agrárias de desenvolvimento regional.

O planejamento, criação e execução de políticas públicas resulta de uma correlação entre forças de instituições que representam interesses de classes e são essas partes interessadas, que terminam por defender seus modelos de desenvolvimento. A influência de instituições e organizações da sociedade determinam os rumos das políticas de governos e das políticas de Estado. Infelizmente, até os dias atuais, é a agricultura capitalista que manipula e controla as políticas de desenvolvimento da agricultura, apesar de que desde a primeira década deste século movimentos camponeses conseguiram influenciar os governos para criação de planos e políticas públicas, contudo, elaborar propostas de políticas públicas e contribuir para a criação de modelos de

desenvolvimento para o meio rural continua sendo o grande desafio destes movimentos.

A proposição de políticas de desenvolvimento também é competência da sociedade organizada, de onde deveriam nascer a maior parte das políticas públicas (FERNANDES, 2015).

O cenário político brasileiro na década de 1980 ficou marcado com a volta ao Estado democrático, após o período da Ditadura Militar, permitiu a legalização, reorganização dos diferentes grupos e movimentos sociais e a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional. (SILVA, 2012). Assim,

A sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência do regime militar instalado em 1964, experimenta, a partir da década de 70, um significativo ressurgimento. Esse ressurgimento, que tem como eixo a oposição ao Estado autoritário, foi tão significativo que é visto, por alguns analistas, como de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado (AVRITZER, 1994, apud DAGNINO, 2002, p. 9).

O reconhecimento dado à agricultura familiar e a construção de políticas diferenciadas para determinado grupo social que até então não tinha sido contemplado com ações específicas acarretaram mudanças significativas às vidas destas pessoas, e é por isso que ganharam repercussões no cenário nacional e internacional.

Insta salientar que, como destacado por Abramovay e Morello (2010, p. 1), tal processo ocorreu porque o “fortalecimento da democracia está na raiz das mais importantes mudanças pelas quais passa o meio rural brasileiro nos últimos vinte anos [...] que permitiram reduzir a pobreza de sua população, melhorar a distribuição de renda e dar início a mudanças de comportamento empresarial no sentido de fazer do bem-estar das pessoas e da resiliência dos ecossistemas a base da própria vida econômica”.

Grisa (2012) também falou dessa categoria social (agricultura familiar), em que se definiu sua estrutura conceitual, as políticas públicas para este grupo social tinham agora forma real e legal:



Historicamente, a agricultura familiar ou "os pequenos agricultores" – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no país. Iniciando uma nova trajetória para a categoria social, a Constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos; a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural; a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001, institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária e fundiária no País; e em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social. Não raro, o Brasil é destacado por organizações internacionais multilaterais pela estrutura política e institucional que construiu ao longo dos anos para a agricultura familiar, cujos formatos, objetivos e políticas têm sido "exportados" para outros países (Grisa; Schneider, 2014, p.1).

Grisa e Schneider (2015), no artigo *Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil*, analisa a trajetória de construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, e enfatiza as "gerações" ou referenciais de políticas públicas fortalecidas em alguns momentos-chaves. O primeiro momento, pautado pelo fortalecimento do viés agrícola e agrário da categoria social; o segundo focado em políticas sociais e assistenciais; e o terceiro, pela construção de mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental.

Conforme os autores, as últimas três décadas foram marcadas por novas relações entre Estado e sociedade civil, resultando na criação de espaços de participação, novos atores políticos emergiram, regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, nesse cenário, emergiu ainda a categoria social e política da agricultura familiar que passou a ser reconhecida no estado brasileiro em meados de 1990.

No ano de 1999, teve foco as discussões sobre a reforma administrativa do Estado brasileiro, dando ênfase a descentralização administrativa das políticas públicas e participação da população. Segundo Milani (2008) a participação é vista como princípio político-administrativo, com vistas a um maior controle e eficácia dos serviços prestados. É nesse cenário que a gestão social aparece como estratégia nos espaços de participação como os colegiados territoriais.

Nesse período foi preciso uma definição de uma abordagem que valorizasse as forças sociais e suas potencialidades locais, dessa forma, utilizou-se a abordagem territorial, pois a abordagem regional já não servia como referência exclusiva para ações de desenvolvimento regional devido sua heterogeneidade das macrorregiões brasileiras. (BANDEIRA, 2007). A vista disso, o governo federal utilizou a escala território para o planejamento de suas intervenções e tomou como modelo, experiências de desenvolvimento territorial na Europa, diante desse processo implementou-se a política territorial no Brasil e nos últimos dez anos surgiram uma série de políticas utilizando esta abordagem.

### 2.3. Desenvolvimento rural e territorial e os modelos europeus

O conceito de desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970 esteve atrelado ao desempenho econômico dos países mais desenvolvidos do ponto de vista industrial e tecnológico. Em particular, o termo desenvolvimento correspondia aos estágios de crescimento econômico, porém há diferentes concepções relativas à sua real definição.

Amartya Sen (2000) trabalha o conceito de desenvolvimento pelo viés da liberdade como ponto de garantia dos direitos individuais e substanciais. Dessa forma, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privação de liberdade, limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2010, p.10). Logo, o desenvolvimento não acontece apenas com o crescimento econômico, mas atrelado à conscientização política e às oportunidades sociais.

No que se refere ao desenvolvimento rural, este tem ocorrido através da intervenção do Estado, por meio da aplicação das políticas públicas para o meio rural e tem sido cada vez mais presente a intervenção do estado no campo. O conceito desenvolvimento rural esteve atrelado à modernização, o que justificou o processo da revolução verde, com a inovação tecnológica transformou as práticas agrícolas e aumentou a produção agrícola através do desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização do solo e utilização de máquinas no campo.

Nas décadas de 1960 e 1970 a agricultura nacional passou por esses moldes, o campo era visto como atraso, mecanizar a agricultura foi um meio de modernizar e “desenvolver” essas áreas, que na verdade, reforçou a desigualdade provocando a exclusão daqueles que não tiveram condições de se adequar ao pacote tecnológico, ficando de fora do mercado competitivo sem condições de se estruturar e assim, sendo obrigado a buscar outras fontes de renda e migrar para as zonas urbanas.

O modelo caracterizou-se por mudança na composição da produção agrícola, que beneficiou a agricultura de exportação em detrimento da agricultura familiar produtora de alimentos para o mercado interno (DELGADO, 2011). Portanto, as políticas agrícolas nacionais beneficiavam os grandes proprietários de terra que objetivavam as exportações. As políticas agrícolas vigentes entre 1963 e 1979 visaram modernizar o setor rural e estimular o aumento da produtividade, principalmente produtos voltados ao comércio internacional. Como afirma Grisa:

Nas décadas de 1960 e 1970, o Estado brasileiro adotou um “pacote” de instrumentos tradicionais de política agrícola (crédito rural, seguro, garantia de preço, assistência técnica e pesquisa) visando modernizar a agricultura, para que esta pudesse cumprir as suas funções no desenvolvimento econômico do país. (GRISA, 2012, p. 69).

Nos anos 2000, uma nova roupagem se deu ao desenvolvimento rural, partindo de um novo cenário político, com propostas que se atentaram a agricultura familiar. As políticas de desenvolvimento rural passam a abranger questões sociais e culturais, não se enquadram mais à concepção anterior, as políticas públicas territoriais estão pautadas nessa concepção.

Alguns fatores marcaram o desenvolvimento rural no Brasil como: a legitimação da Agricultura familiar, a influência e ação do Estado, o âmbito político e ideológico e a sustentabilidade ambiental (Schneider, 2008). Neste sentido:

Ao se pensar em estratégias que promovam o desenvolvimento rural no Brasil, deve-se considerar, numa primeira análise, o crescimento econômico e as transformações sociais e políticas, principalmente os exemplos em nível de resultados apresentados pelo desenvolvimento agrário brasileiro. Há de se considerar, ainda, as suas limitações atuais frente ao desenvolvimento econômico como um todo, e da agricultura em particular, que não podem ser relevadas a um plano secundário, o que fatalmente inviabiliza qualquer iniciativa rumo a esse desenvolvimento (CARVALHO et al, 2014. p. 253).

Para Schneider (2008) o desenvolvimento rural no Brasil tem sido trabalhado ativamente e que analisar as políticas formuladas pelo Estado e implementadas desde a década de 1990, tem sido demonstrado que as políticas devem ser aplicadas de acordo com a realidade de cada local para que assim se aplique de forma precisa e que atenda às necessidades. O mesmo se aplica para o desenvolvimento de caráter territorial, Abromovay (2003, p. 80) contribui,

Uma visão territorial do desenvolvimento pode revelar potências que, até hoje, o meio rural não revelou à sociedade. Visto como a base física da produção agrícola, seu destino dificilmente escapa à tragédia do esvaziamento social, econômico e cultural. Quando, entretanto, o meio rural é encarado, não como a simples sustentação geográfica de um setor (a agricultura), mas como base de um conjunto diversificado de atividades e de mercados potenciais, seus horizontes podem ser ampliados.

Assim, o rural tem suas potencialidades (culturais, ambientais, sociais, etc.), mas é necessário que o homem do campo tenha condições para trabalhar. Vale ressaltar que as condições de trabalho do agricultor são de risco, lida com condições naturais que demarcam incertezas no que se refere à produtividade e também na questão de preços.

Muitas vezes o custo de produção é muito elevado e o lucro é escasso, tendo que buscar outras fontes de renda para sobrevivência da família, é nesse contexto que o homem do campo hoje busca outras possibilidade e alternativas a qual chamamos de pluriatividade<sup>5</sup>, em que se verticaliza sua produção e se implementa outras atividades. Schneider (2003) expõe que a pluriatividade não somente induz à busca pela complementaridade da renda dentro da unidade familiar quando esta se encontra em período de ociosidade produtiva, como também a pluriatividade aparece como solução propícia aos problemas de superação do atraso produtivo e pobreza na agricultura familiar através da superação do processo de proletarianização.

---

<sup>5</sup> Para Alentejano (1999) a noção de pluriatividade permite dar conta melhor do caráter familiar da unidade agrícola, pois parte dos membros pode dedicar-se até integralmente ao trabalho agrícola, enquanto outros trabalham em outras atividades, o que não caracterizaria agricultura em tempo parcial – referida normalmente apenas ao chefe da exploração –, porém enquadra-se na noção de pluriatividade, se falarmos não apenas de indivíduos pluriativos, mas fundamentalmente, de unidades familiares calcadas no trabalho pluriativo (ALENTEJANO, 1999, p. 154-155).

Nesse contexto, a agricultura familiar tem um papel fundamental, ela garante a segurança alimentar no país fornecendo alimento para o mercado interno. De acordo com o IBGE do censo agropecuário de 2006, 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros advêm da agricultura familiar. Garantindo segurança alimentar e a sustentabilidade, o segmento da agricultura tem um papel crucial, tem sua importância econômica social e ambiental.

No debate sobre o desenvolvimento rural Schneider (2004), destaca quatro pontos chaves, a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação com a sustentabilidade ambiental, sendo essenciais para alcançar o dinamismo nessas áreas rurais e seu avanço. Por esse contexto, na discussão do desenvolvimento de uma região, consideram-se elementos importantes como estratégias, de acordo com os autores:

As disparidades entre países e regiões nem sempre podem ser combatidas com modelos de crescimento e desenvolvimento adotados por nações desenvolvidas. De acordo com Hanefeld (2001), outros conceitos e parâmetros para avaliar/implementar o desenvolvimento em determinado território estão sendo utilizados como estratégias de ação voltadas ao âmbito local. Dentro dessa abordagem, citam-se os exemplos de suporte teórico desenvolvido por Veiga (2005), Sachs (2004), Buarque (2002), Kliksberg (2001), Zapata (2001), Esteva (2000), Putnam (2000), Franco (2001), cujas ideias buscam desenvolver um modelo explicativo do processo de desenvolvimento que considere crescimento econômico e equidade, aliado às características regionais (condições de vida, clima, cultura e meio ambiente) e institucionais (a descentralização do poder, governança local, cooperação e participação dos cidadãos nas decisões ligadas a sua localidade) (FONTENELE et. al. 2011, p. 3).

Portanto, o desenvolvimento de áreas rurais está apoiado na cultura local, pensando na sustentabilidade e envolve a participação de atores sociais, além de trazer conceitos relevantes como capital social, governança, cooperação, descentralização, etc., esse processo tem se firmado na Europa com grande força, o LEADER na União Europeia, o Empowerment Zones nos Estados Unidos e o Programa Plurirregional de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais (PRODER) na Espanha. No Brasil, também vem ocorrendo mudanças no cenário rural, resultantes de novas relações entre sociedade civil e o Estado, temos o programa territórios da Cidadania.

A política territorial no Brasil teve como referência conceitual e apoio instrumental, os estudos produzidos pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e pela união europeia com as experiências do Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural - LEADER (SANTOS, 2015; FAVARETO, 2015). Conforme afirma Raynaut (2018, p.68), o LEADER desempenhou assim um papel de “laboratório” de políticas públicas cujas lições foram aproveitadas amplamente fora do espaço europeu.

O programa LEADER (Liasions Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale (Relações Entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural) marca uma estratégia inovadora para o desenvolvimento rural, de abordagem territorial e descentralizada com base nas ações de baixo para cima (expressão conhecida como button-up, sob o prisma do desenvolvimento local\*), desenvolvida na união europeia. Tem se destacado como umas das principais referências do modelo de políticas territoriais para o desenvolvimento rural.

O Leader foi criado no início dos anos 1990, tem como foco a promoção do desenvolvimento direcionado a espaços rurais com desvantagem econômica e social promovendo a participação das comunidades através da descentralização de ações valorando a participação de atores sociais. Pressupõe parcerias e cooperação entre todas as esferas de poder envolvidas, Economia assim como a participação ativa de comunidades rurais (GUANZIROLI, 2006). Locatel (2004) argumenta que esse programa,

(...) surge dentro da União Europeia como resposta aos interesses produzidos em torno da nova concepção de desenvolvimento rural, como medida para fazer frente a crise do mundo rural e da incapacidade constatada na implementação das políticas agrárias até o início da década de 1990, para [tentar] resolver problemas como esvaziamento populacional de determinadas regiões, envelhecimento e masculinização da população rural, degradação de recursos naturais, entre outros (LOCATEL, 2004, p. 353).

A proposta também está direcionada à nova estrutura da população rural como a pluriatividade e multifuncionalidade dos espaços rurais e de acordo com Guanzirolli (2006) as atividades econômicas são reorientadas para maximizar a retenção dos benefícios dentro do local, focalizam-se as capacidades e necessidades do povo da localidade.

No planejamento de políticas de desenvolvimento os países europeus têm presado a cultura local, levando em consideração a cultura material existente, para se tentar aperfeiçoar e melhorar o que já existe em termos de condições sociais de vida da população (AZEVEDO, 2006).

O LEADER passa por três etapas na sua construção, na primeira fase (LEADER I 1991 – 1994) Implementação do Leader I estabelece um marco histórico no contexto das políticas públicas europeias, merecendo destaque pelo seu caráter territorial, integrador e participativo que tais políticas passaram a ter a partir do mesmo (AZEVEDO 2006, p.4). Na segunda fase (LEADER II 1994 – 1999) difundiu o enfoque do Leader I e se atentou a importância do caráter inovador de projetos no meio rural e o LEADER + ou LEADER PLUS, foi a última etapa do programa. Essas etapas promoveram mudanças positivas na configuração da política de desenvolvimento nas áreas rurais, enfatiza-se que:

en primer lugar, el reforzamiento de la gestión local, apostando por una participación equilibrada de los diferentes agentes y actores de los espacios rurales; en segundo lugar, el reforzamiento de la cooperación entre territorios rurales, como método de aprendizaje mutuo, como forma de conseguir la masa crítica necesaria para determinados proyectos, o como vía para obtener efectos multiplicadores y a la vez cumplir con el papel de demostración que se les supone a los territorios LEADER; la tercera novedad es el diseño de unas estrategias de desarrollo muy centradas en las principales fortalezas de los diferentes territorios, para evitar la excesiva dispersión que con cierta frecuencia se había dado en las anteriores iniciativas de desarrollo rural, LEADER I y II. (PEREZ, 2001, p. 271).

Nesse cenário o ator social passa a participar ativamente do processo de decisão, discussão e elaboração de políticas, a experiência Leader resultou em incentivo e modelo de programa de desenvolvimento para outras regiões como nos EUA e América Latina, assim como no Brasil.

Já o Programa Plurirregional de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais (PRODER), implementado pela Espanha, representou um programa governamental espanhol, seguiu a mesma linha do programa Leader, porém não é da união europeia, surgiu a partir do Leader II. O programa visa a promoção do desenvolvimento endógeno sustentável, através da diversificação da economia rural como a única alternativa que pode garantir a manutenção da população no meio rural, retardando a regressão demográfica e aumentando a renda e o bem-estar social (MACÍAS, 2000, p.615).

O PRODER valoriza as potencialidades locais, especialmente a cultura e busca, a partir disso, identificá-las e criar novas atividades dinamizando as áreas rurais, não limitando apenas à atividade agrícola, dá importância especialmente ao turismo local, artesanato e prestação de serviços e também da importância a preservação ambiental.

Segundo Azevedo (2006, p.7), com base nas autoras Vinas e Roiano, o Proder se organiza em torno de oito medidas, que buscam:

1. valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria.
2. Valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria.
3. Fomento de inversiones turísticas en el espacio rural: agroturismo.
4. Fomento de inversiones turísticas en el espacio rural: turismo local.
5. Fomento de pequeñas y medianas empresas, actividades de artesanía y servicios.
6. Servicios a las empresas en el medio rural.
7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
8. Mejora de la extensión agraria y forestal (VIÑAS; ROYANO, 2000, p. 626).

O programa atuou na melhoria da condição de vida das pessoas e promoveu desenvolvimento econômico, houve comprometimento da população com a operacionalização dos seus projetos, estimulando a população através de incentivos públicos. Dessa forma, o PRODER foi e deve ser concebido muito mais do que uma simples quantia de fundos nas mãos de agentes locais; é um instrumento de mudança nos territórios rurais, para a gestão territorial (PEREZ, 2006).

Tal ação promove renda, dinamismo das áreas rurais e seu desenvolvimento. Diante dos resultados que tais políticas de desenvolvimento no meio rural europeu, que promoveram melhorias para essas regiões, podemos afirmar que as formas de implementar políticas públicas no meio rural, objetivando promover geração de renda e desenvolvimento, é importante destacar os processos para o alcance, e o fundamental é inserir os agricultores familiares na formação desse processo, trazendo a participação social, politizá-los e inseri-los nas formas de organização para promover gestão social, a governança e fortalecer o capital social.



## 2.4. Gestão social, Governança e Capital Social como pilares do desenvolvimento

A descentralização das políticas públicas tem se configurado em uma perspectiva de implantação de ações institucionais combinadas de participação social, dando voz aos atores sociais. Muito se tem discutido nas últimas décadas a respeito da gestão social, governança e capital social como fomentadoras de mudanças no funcionamento de políticas públicas.

A governança continua a ganhar espaço nos debates, mesmo não sendo um conceito novo segundo Pires (2011), assume significados específicos em determinadas épocas e países. Primeiro se deu em regimes especiais de governo em províncias anexadas, na França e na Inglaterra do Século XIV. Posteriormente, o conceito é retomado por Coase, na década de 1930, depois por Williamson que aprofunda a análise sobre o mundo empresarial, com o propósito de obter êxito na coordenação das empresas.

Mais adiante, na década de 1960, o conceito ganha a expressão de governança corporativa. Em 1970 o termo governança ganha espaço nos debates políticos na Europa Ocidental e nos EUA, discutindo a governabilidade com a finalidade de melhorar a capacidade de gestão do Estado em relação aos cidadãos. No ano de 1973 dar-se mais destaque a ação local, e, em 1980 o termo governança aparece em documentos do Banco Mundial, seu conceito é definido como “a forma como o poder é exercido na gestão do desempenho econômico de um país e os recursos sociais para o desenvolvimento”.

A governança esteve atrelada à gestão de empresas, depois sua concepção também pôde ser aplicada a instituições, organismos governamentais ou não governamentais. Conforme o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development* do ano 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. [...] “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”. Assim, o conceito “governance” surge por meio dessas reflexões trazidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400).

Nos dias atuais a governança se apresenta como questão essencial ao desenvolvimento local, estando associada ao conjunto das ações de cooperação em que ocorra correlação entre as esferas de poder e representações, assim ajuda a promover o desenvolvimento devido às ações resultantes da cooperação dos atores sociais. Pires et al (2011) discute a governança no âmbito territorial, partindo da compreensão da importância da governança no contexto da articulação e no processo de descentralização, dessa forma, esse novo modelo de descentralização das políticas públicas possibilita o envolvimento a participação dos atores nesse processo, mas isso também não quer dizer que todos os atores sociais tenham a mesma influência e poder de decisão.

Andersson e Van Laerhoven (2007), afirmam que a governança “envolve os cidadãos na tomada de decisões sobre a distribuição de recursos públicos entre as comunidades e o desenho de políticas públicas, bem como no acompanhamento e avaliação dos gastos do governo”. Assim a governança está atrelada às interações do Estado e sociedade fortalecendo a democracia e promovendo melhorias para sua comunidade.

Sperr (2012) em seu artigo, *Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services*, aponta os motivos mais destacados para promover a realização de mecanismos de governação participativa em países em desenvolvimento, melhoria na prestação de serviços públicos, capacita os cidadãos, aprofunda a democracia e também aumenta a capacidade de resposta do governo local e prestação de contas. Nesse contexto, podemos afirmar que *a governança refere-se aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes*.

De acordo com Bresser Pereira (2007), governança está vinculada à capacidade financeira/gerencial de formular e implementar políticas públicas, enquanto Diniz (1998) acrescenta o conceito apontando para a capacidade de ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.

A boa governança implica que os processos e as instituições produzam resultados que atendam às necessidades da sociedade ao fazer o melhor uso dos recursos à sua disposição (Pires et. Al, 2011). O conceito de eficácia e eficiência, no contexto da boa governança e da análise de políticas públicas como na avaliação do programa aqui estudado, o Proinf, preocupar-se-á com

uso sustentável dos recursos. Cardoso aponta que a efetividade ocorre por uma avaliação de impactos em que há uma avaliação da relação existente entre a implementação de um determinado programa e os seus impactos/resultados, assim:

A “avaliação da efetividade” refere-se à relação entre ‘objetivos e metas’ e ‘impactos e efeitos’. Desta forma, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que se realizam as alterações (impactos e efeitos) que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide (Draibe, 2001).

Segundo Leite (2010), a governança está ligada ao processo de descentralização, é uma inovação administrativa e destaca-se também, que de forma gradativa há uma emergente construção de espaços para diálogos e discussões, em que é possível fazer uma reflexão da governança, espaços que o autor entende como as *novas arenas*, são representadas pelos fóruns e colegiados territoriais. O autor aborda que estes espaços são arenas de disputa e conflitos, refere-se ao espaço em que há uma ação de mediação, de gestão em que há situações que demandam discussão e definem prioridades. Dessa forma o processo de decisão torna-se horizontal.

O processo de desenvolvimento dos territórios acontece por meio da descentralização e dos mecanismos com o objetivo de assegurar a participação, garantindo espaço de debate aos atores sociais, onde podem emitir opinião, propostas e partilhar experiências e anseios. Diante disso, a governança e gestão social se inserem, com essencial importância na condução do ator social, enquanto protagonista do “processo desenvolvimentista”.

A gestão social participativa diz respeito a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade (BRASIL, 2009). A descentralização das ações de políticas públicas é um elemento inovador que permite a participação da sociedade civil junto ao poder público e o envolvimento direto nas discussões. Dessa forma, a gestão social tem função de criar o espaço para o debate, no interior do qual experiências, aprendizados, desafios e conhecimentos produzidos possam a ser sistematizados e apropriados por outros contextos (CARRION, 2012).

No que se refere à gestão social nos Territórios, o modelo tem como a finalidade e princípio a promoção da democracia direta, abre espaço para o diálogo, descentralização do poder e possibilita os atores sociais “decidir” e

cooperar para com as decisões do colegiado territorial. Esse modelo de gestão aponta a participação dos atores sociais, e permite que estes exponham suas opiniões e propostas.

Quando se fala em gestão, busca-se referir ao processo que envolve, organização, planejamento, direção, implementação, monitoramento e avaliação de estratégias e ações planejadas. A gestão social participativa diz respeito, fundamentalmente, a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade. Um processo de empoderamento dos atores sociais e de ação-reflexão sobre a prática social, no sentido de desenvolver a capacidade e habilidade coletiva de transformar a realidade (MDA, 2009, p. 04).

A SDT entende que Gestão Social é uma ferramenta de operar, discutir, deliberar e monitorar ações territoriais e tem seu ciclo de funcionamento. Echeverri (2009) explica como se processa esse ciclo, na primeira fase ocorrem os processos de sensibilização e mobilização dos atores sociais, na busca de que a ação coletiva se traduza no capital social. Adiante, ocorre a organização social, em que as relações entre os atores já estão fortalecidas para a articulação entre sociedade civil e as instâncias promotoras da política pública. Soma-se ainda, as fases de direção e coordenação, que delibera informação e compartilha todas as decisões tomadas junto ao território para com os atores sociais. A ação é de cunho democrático, envolve a participação de todos e almeja a transparência de todas as etapas, por fim, o ciclo se encerra na fase de controle social; os colegiados assumem importante papel como instância consultiva e deliberativa no exercício do controle social.

## 2.5. Capital social como elemento de desenvolvimento

O Capital social tornou-se um conceito relevante no contexto de políticas públicas de desenvolvimento, reforçando a importância da participação de atores sociais por meio de uma política descentralizada que fortalece a democracia. O termo capital social tem origem na sociologia clássica (ALBLAGI; MACIEL, 2002; FARR, 2004; RUTTEN; BOEKEMA, 2006), mas nos últimos anos vem ganhando espaço na Economia e na ciência política. Dentre os pioneiros a tratarem do tema, destacam-se: James Coleman (1988), Robert Putnam (1996) e Pierre Bourdieu (1979; 1980).

Lyda Hanifan foi uma dos primeiros teóricos a abordar esse conceito, em meados dos anos 1916, fazendo uso dessa expressão, capital social, apontando a importância em manter a participação e engajamento da comunidade para sustentar a democracia e o desenvolvimento, frisando a importância do envolvimento da comunidade para escolas bem sucedidas, e partindo da ideia de que as redes sociais podem ter valor econômico (FERNANDES, 2002).

O capital social trabalha com dimensões intangíveis: participação, confiança, ajuda mútua, associativismo e solidarismo e também ajuda a construir outros capitais. De acordo com Putnam (2000), o envolvimento individual em atividades coletivas e a construção de redes recíprocas possibilitam o fortalecimento da democracia, e, posteriormente, o desenvolvimento local.

Para Bourdieu (1986), o conjunto de relações e redes de ajuda mútua podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social. Desta forma, o capital social está associado às redes sociais, cooperativismo, e atua na melhoria da condição de vida da comunidade. Ou seja, quanto mais próximas forem as relações sociais, econômicas e políticas, maior será seu capital social, por sinal, contribui para aumentar a eficiência da comunidade. Assim podemos afirmar, que relação de bom desempenho institucional junto à comunidade pode levar o desenvolvimento a uma determinada região, por conseguinte, passa a ser um pré-requisito para o desenvolvimento e facilita a implementação de políticas públicas. No quadro 01 apresenta conceituações de capital social de diferentes autores.

**Quadro 1: autores e definições sobre capital social**

AUTOR	CONCEITUAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL
Pierri Bourdieu (1980)	Um agregado dos recursos reais ou potenciais que estão ligados a posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e de reconhecimento mútuo. (tradução).
James Coleman (1998)	O capital social é definido pela sua função. Não é uma única entidade ( <i>entity</i> ), mas uma variedade de entidades tendo duas características em comum: elas são uma forma de estrutura social e facilitam algumas ações dos indivíduos que se encontram dentro desta estrutura social.
Robert Putnam (1993)	O conceito de capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.
Bagnasco (2001)	O capital social é uma trama de relações construídas ao longo do tempo e baseada numa cultura cooperativa, na confiança mútua e

	em forma de organização social às quais novos rumos podem ser dados. A família, nesse sentido, vistas como recursos para o desenvolvimento.
Mayer (2003)	O capital social é baseado em redes horizontais de reciprocidade e confiança, e produz resultados positivos.

**Fonte:** Boudieu (1980); Coleman (1998); Putnam (1993). Elaborado pela autora

O estudo de Putnam (1996) sobre capital social e a experiência na Itália Moderna investiga empiricamente como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos e examina como o desempenho institucional é condicionado pela história. Ele entende o capital social como consequência de um processo cultural, tomando como exemplo o norte da Itália, a origem do governo eficaz. Afirma que regiões menos cívicas estão sujeitas a corrupção e desconfiança entre pessoas, estão caracterizadas pelas relações verticais, e quem participa nas discussões e deliberações é a elite, e o sistema por sua vez é o sistema clientelista. Assim, quanto menor o capital social e a cultura cívica, menor será o desenvolvimento da região. Por outro lado, quanto maior o acúmulo de capital social e maior a cultura cívica maior o desenvolvimento.

Dessa forma, relacionou o conceito de capital social às teorias de desenvolvimento na terceira Itália, sua obra comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna apresenta a experiência singular dos governos regionais criados na Itália em 1970, caracterizado pela extrema eficácia em áreas como agricultura, habitação e saúde. O estudo comprova empiricamente a importância da comunidade cívica para o desenvolvimento de instituições eficientes.

O autor argumenta que o bom funcionamento do sistema econômico e níveis elevados de integração política, são fatores que resultam em acumulação de capital social e propõe em sua obra uma reflexão sobre o desempenho de algumas instituições democráticas e sua relação com a participação ou não da comunidade cívica, é associado a vida cívica com a qualidade da democracia e afirma pautando-se nos resultados do seu estudo, quanto mais cívica sua região mais eficaz seu governo.

Outro conceito relevante que o autor traz é o desempenho institucional e êxito institucional, esclarece que:

O êxito institucional significa capacitar os atores a resolver suas divergências de maneira mais eficiente possível, considerando suas diferentes preferências [...] o conceito de desempenho institucional baseia-se num modelo bem simples de governança: demandas sociais – interação política – governo – opção de política – implementação. [...] Para ter um bom desempenho uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas (PUTNAM, 2006 p.24).

Enfatiza-se a importância da cultura cívica para um bom governo e o fortalecimento da cooperação e da confiança entre os atores sociais eleva a consciência coletiva, que resulta em um bom estoque de capital social, capacitando os atores sociais a buscarem estratégias e soluções para atender as demandas do seu grupo ou comunidade.

O conceito de capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). De acordo com Siísiäinen (2000, p. 1), o conceito de capital social proposto por Putnam possui três componentes essenciais: a) normas e obrigações morais; b) valores sociais, especialmente a confiança; c) redes sociais, destacadamente as associações voluntárias.

Em uma comunidade ou uma sociedade *abençoada* por estoques *significativos* de capital social, redes sociais de compromisso cívico incitam a prática geral da reciprocidade e facilitam o surgimento da confiança mútua (PUTNAM, 1995, p. 67).

Uma cultura cívica é necessária para manter um sistema democrático estável que é resultado de uma tradição histórica (ALMOND; VERBA, 1979). Pode destacar como exemplo os EUA, seu processo de construção da democracia (estudo de Tocqueville, a democracia na América) aponta que a maioria das análises sobre a sociedade norte-americana, enfatizam o impacto do compromisso cívico das entidades da sociedade civil (associações, clubes, sindicatos) na construção da democracia liberal. Da combinação entre compromisso cívico, comunidade e liberdades individuais resultaria o capital social, base da democracia liberal norte-americana (MILANI, 2004). Assim, quanto mais as pessoas se envolvem com a sua comunidade, com as questões de interesse coletivo, maior será o nível de confiança, cooperação, participação, elementos que se materializam em capital social.

Segundo Coleman (1999), o capital social está dividido em três formas, a primeira está relacionada ao nível de confiança, a segunda é vinculada ao desenvolvimento de canais de informações e ideias e a terceira forma está relacionada ao bem coletivo, ou seja, os indivíduos em sociedade trabalham em função do bem comum. Assim,

O capital social ... não é uma entidade única, mas uma variedade de entidades diferentes que têm duas características em comum: todas consistem em algum aspecto de uma estrutura social e facilitam certas ações de indivíduos que estão dentro da estrutura (COLEMAN, 1990, p. 302) tradução nossa.

Capital social é uma norma atuante e informal que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos (FUKUYAMA, 2000, p. 1). De acordo com Putnam (2006) o capital social aparece como uma dimensão da rede de relação, ainda acrescenta duas dimensões ao conceito, uma institucional e outra normativa. Assim chama atenção para a rede de relação, relações entre indivíduos e entre estes com o grupo e instituições, que difere do pensamento de Bourdieu e Coleman que atribui o capital social como características dos indivíduos.

Ferreira e Pessoa (2012) aborda capital social de acordo com o pensamento de Higgins (2005) que difere dos conceitos Putnam, Coleman e Fukuyama:

Esse ativo impessoal oferece vantagens aos indivíduos, famílias ou grupos que estão melhor relacionados. Esta compreensão é diferente daquelas sustentadas por intelectuais norte-americanos como Putnam, Coleman e Fukuyama, os quais nutrem o horizonte ideológico das instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial). Para estes, o capital social consiste em um bem comunitário que supõe a existência de grupos homogêneos com valores e interesses comuns. Porém, essa ideia não leva em conta a inequitativa distribuição e reprodução do poder, nem a reprodução das desigualdades sociais (HIGGINS, 2005, apud FERREIRA; PESSOA, 2012, p. 9).

Por esse contexto, estes autores chamam atenção para uma análise mais crítica do capital social, levando em conta as relações de poder existentes no meio da comunidade ou grupos. Porém, o conceito vem ganhando atribuições a seu significado e uso, e destacando sua relevância nos estudos atrelados ao desenvolvimento local e territorial. É necessário fomentar o capital social nas comunidades, entre os atores sociais que buscam o bem comum para seu território, e fazer dessa construção um pilar do desenvolvimento, atrelando seu conceito como potencializador do desenvolvimento territorial.



Nesse sentido, o capital social adentra na discussão do desenvolvimento do meio rural no programa Territórios da Cidadania, como um elemento importante na sustentação da democracia, dos valores da confiança e reciprocidade entre os atores sociais, que fortalece a participação da sociedade civil trazendo benefícios para as comunidades.

### **CAPÍTULO III**

---

## **O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA E O TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL SERGIPANO**

### **3. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA E O TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL SERGIPANO**

Este capítulo tem como objetivo abordar o processo de institucionalização do PTC, a constituição do Território da Cidadania do Sertão ocidental sergipano e o processo histórico do Proinf. Apresenta a caracterização geográfica do território e da área do estudo empírico, os municípios de Simão Dias e Poço Verde, em sequência, analisa a organização, dinâmica do colegiado territorial enquanto espaço de diálogo e arena de discussões entre os atores sociais.

#### **3.1. Programa Território da Cidadania**

O Programa Território da Cidadania (PTC) foi criado no ano de 2008 pelo governo federal, com um total de 60 unidades, objetivando promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (Brasil, 2012). O programa tem o intuito de contribuir para a universalização das políticas básicas de inserção social por meio da estratégia da participação social nos territórios, priorizando ações em territórios carentes. O público priorizado para ser atendido com os programas e projetos são os agricultores familiares, assentados de reforma agrária, quilombolas e os pescadores.

Para a formação dos territórios da cidadania foram acordados alguns critérios na seleção dos territórios:

- Ser Território Rural, conforme Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo;
- Concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
- Concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores;
- Número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- Ruralidade;

- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- Um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação.

Esses critérios nortearam a formação dos territórios, contendo municípios que apresentassem características semelhantes, com aspectos rurais, IDEB baixo, com um número significativo de beneficiários do Programa Bolsa Família, que indica o nível de carência desses municípios, apresentando baixo dinamismo econômico, com a presença de comunidades tradicionais e concentração de agricultores familiares. Esse conjunto de características indicam a necessidade de implementar políticas públicas nessas regiões, fazendo um recorte no espaço geográfico, dessa forma, foi utilizado a categoria território.

O programa visava criar mecanismos para incentivar a participação dos atores sociais locais no processo de escolha, implantação, gestão e controle dos investimentos nos territórios. De acordo com Alcantara (2013, apud, Ortega, 2008), os Territórios da Cidadania “são um dos eixos de ação do governo federal com o intuito de reduzir as desigualdades”.

No ano de 2009 foi ampliado o número de territórios no Brasil, no ano anterior continha 60, este número passou para 120 territórios, (ver quadro 1), o maior número de TC está na Região Nordeste (56 territórios), o que demonstrava a prioridade do governo em investir em programas sociais no nordeste devido à concentração de pobreza.

**Tabela 01:** Regiões brasileiras - Distribuição espacial dos Territórios da Cidadania – 2011

<b>Região</b>	<b>Total</b>
<b>Nordeste</b>	56
<b>Norte</b>	27
<b>Sudeste</b>	15
<b>Centro-Oeste</b>	12
<b>Sul</b>	10
<b>Total</b>	120

Fonte: [www.territoriosdacidadania.com.br](http://www.territoriosdacidadania.com.br)

O Programa é complexo, além de buscar promover o desenvolvimento nas dimensões (econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional)

reforça as relações federativas ao combinar ações da União, dos governos estaduais e municipais (LOPES, 2010). O processo ocorre da seguinte forma,

Cada órgão do governo federal propõe um conjunto de ações para o território. Quando o programa é divulgado nas comunidades, reuniões entre a sociedade e representantes dos três níveis de governo são efetuadas para definir o plano de desenvolvimento, que podem incluir também ações conjuntas com os governos estaduais e municipais. Definido o plano de intervenção, a execução e o controle das obras podem ser feitas por meio de um portal na internet, garantindo a “participação” e a transparência das ações (LOPES, 2010, p. 86).

Para alcançar os objetivos propostos, conforme cita Hespanhol (2010, p.139) o programa pretende desenvolver ações vinculadas a três (03) eixos principais:

- a) acesso aos direitos sociais: as ações se concentram em educação, saúde, cultura e documentação pessoal;
- b) infraestrutura: com investimentos em saneamento e acesso à água, construção de moradias em assentamentos e estradas, eletrificação rural, licenciamento ambiental etc.;
- c) apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias: com ações que visam à assistência técnica, crédito rural, comercialização da produção (por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos ou de iniciativas ligadas ao cooperativismo e às agroindústrias), regularização fundiária.

As ações se incluíam em sete eixos de atuação e que se distribuíam por 22 secretarias e ministérios os quais faziam parte do PTC: Organização sustentável da produção; Ações fundiárias; Educação e saúde; Direitos e desenvolvimento social; Saúde, saneamento e acesso à água; Apoio à gestão territorial e infraestrutura.

Uma ferramenta importante para nortear essas ações e criar planejamento de acordo com a realidade de cada território está no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que se torna um instrumento para a gestão participativa do território, cada TC elabora um plano.

De acordo com Santos (2014) citando (Brasil 2005b) o PTDRS é entendido como um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao

desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos compartilhados dos atores sociais e o Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo.

Segundo Bonnal e Kato (2011) conforme citado por Souza (2015), ressaltam que o PTC não se trata tanto de programar ações diretas de desenvolvimento territorial, mas de articular políticas setoriais com enfoque territorial, encaixa-se essencialmente numa perspectiva de governança de políticas públicas.

Aqui vale ressaltar que o Programa Território da Cidadania está inoperante desde o ano de 2017 e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto no ano de 2017, e se fundiu com o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), constituindo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, contudo a existência do MDA ultrapassava a atuação prática da promoção do desenvolvimento rural sustentável, da defesa dos agricultores e agricultoras familiares e da realização da reforma agrária, tendo expressiva relevância e impacto na economia, no modo de produção e na redução das desigualdades de renda, gênero, geração, etnia, inclusive nas desigualdades regionais do país.

Uma das ações inseridas no PTC temos o Proinf como política de desenvolvimento que financia projetos que visam o desenvolvimento econômico e social dos territórios.

### 3.2. A constituição do território da cidadania do sertão ocidental sergipano e caracterização geográfica

O território da cidadania de Sergipe é composto por quatro territórios, Alto Sertão, Baixo São Francisco, Sertão Ocidental e Sul Sergipano. Os grupos que estão presentes nos territórios são constituídos por agricultores familiares, famílias assentadas, quilombolas. O Alto Sertão contém 7 municípios - Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Canindé de São Francisco, Gararu, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha. O Baixo São Francisco, 14 municípios - Amparo de São Francisco, Brejo Grande, Canhoba,

Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Muribeca, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, São Francisco e Telha.

O Sertão Ocidental, 19 municípios - Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Itabaiana, Lagarto, Macambira, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Poço Verde, Riachão do Dantas, Ribeirópolis, São Domingos, São Miguel do Aleixo, Simão Dias e Tobias Barreto. O Sul Sergipano, 12 municípios - Arauá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Itaporanga d` Ajuda, Pedrinhas, Salgado, Santa Luzia do Itanhy, Tomar do Geru e Umbaúba.

O território do Sertão Ocidental Sergipano está situado na porção sudoeste do estado de Sergipe e compreende uma área territorial de 6.683,80 km<sup>2</sup>. Foi homologado no dia 25 de setembro de 2003, compondo 11 municípios, sendo eles: Carira, Frei Paulo, Macambira, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Poço Verde, Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo, Simão Dias e Tobias Barreto. Com a implantação do programa território da cidadania foi ampliado para 19 municípios, abrangendo municípios do agreste central e do centro sul, entre eles: Moita Bonita, Malhador, Lagarto, Riachão do Dantas, Areia Branca, Campo do Brito, Itabaiana e São Domingos (FIGURA 1). Foi criado a partir do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário SDT/MDA. Na sua estrutura tem o Colegiado que é representado pelos seguintes seguimentos: prefeituras, conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), Sindicato de trabalhadores rurais e trabalhadoras rurais (STTR) e movimentos sociais (MST).

A população total do território é de 455.524 habitantes, dos quais 193.099 vivem na área rural, o que corresponde a 42,39% do total. Possui 38.698 agricultores familiares, 1.471 famílias assentadas e 1 comunidade quilombola. Seu IDH médio é 0,62, ou seja, de modo geral o território em análise apresenta uma realidade que evidencia baixa condição de vida da população do território.

**Quadro 02:** Sertão Ocidental Sergipano – caracterização do território – 2018

Área	6.666,13 km
População total (hab)	455.524
População Rural (hab.)	193.099
População Urbana (hab.)	262.425
Nº de Famílias Assentadas - Reforma Agrária	1.471
Número de Projetos - Reforma Agrária	37
Área Reformada - Reforma Agrária (em hectares)	27.821
Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	38.681
Pessoal ocupado na agricultura familiar	95.369
Número de Pescadores	0

**Fonte:** IBGE (2018), Censo demográfico, INCRA; Atlas do desenvolvimento Humano.  
Elaborado pela autora.

O território agrega 42% dos estabelecimentos rurais de Sergipe com 33% da área estadual e 22% da população sendo responsável por mais de 49% da produção de feijão e 66% do milho produzido no total do estado (IBGE, 2006). Dessas práticas produtivas dos municípios do agreste, produzem tubérculos, sendo que os projetos eram elaborados baseados na produção do milho e feijão.

O município de Poço Verde está localizado no extremo sudoeste do Estado de Sergipe, limitando-se a leste com o município de Simão Dias, a sul com Tobias Barreto e a norte e oeste com o Estado da Bahia. A população total é de 21.983 no último censo do IBGE (2010) habitantes, sendo 12.312 residentes na zona urbana e 9.671 na zona rural, constam 55 famílias assentadas pela reforma Agrária. A população estimada em 2018 é 23.586, sua área territorial é 440,133 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 52,37%hab/km<sup>2</sup>. Na agricultura se destaca a produção do milho e do feijão.

O município de Simão Dias está localizado no extremo oeste do Estado de Sergipe, limitando-se a norte com os municípios de Pinhão e Pedra Mole, a leste com Macambira e Lagarto, a sul com Riachão do Dantas e Lagarto e a oeste com Tobias Barreto, Poço Verde e o Estado da Bahia. Possui uma área de 564,360 km<sup>2</sup>, a sede municipal tem uma altitude de 250 metros e coordenadas geográficas de 10°44'20" de latitude sul e 37°48'36" de longitude oeste. A população total no último censo é de 38702, população estimada no ano de 2018 é de 40.486 (IBGE, 2018). O município contém 30 povoados, e é abastecido e



banhado pela bacia hidrográfica do rio Piauí. Além do mais, está inserido no polígono das secas com um clima tropical megatérmico seco e sub úmido, passando por períodos de escassez de água que coloca a sua produção agrícola em risco, que tem como principal fonte de receita a agricultura com a produção de milho sequeiro.

### 3.3. Colegiado territorial do Sertão Ocidental Sergipano: espaço de diálogo e arena de discussões

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial representou um espaço para discussão das estratégias de desenvolvimento para o Território, o qual era norteado pelo PTDRS e pelas demandas das organizações da agricultura familiar e onde se debatia diversos temas pertinentes ao crescimento do território, não ficando exclusivamente na área da produção. O Colegiado era formado pela sociedade civil organizada, por membros que representavam associações, Conselhos Municipais, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Movimentos Sociais, e representantes dos poderes públicos, como prefeituras, órgãos estaduais e instituições vinculadas a atividades do mundo rural.

No Colegiado se organizava todas as etapas e tomadas de decisões e tinha na Plenária um instrumento essencial no processo de gestão social, em que a mesma era composta por todas as entidades e representatividades que compunham o Colegiado, levando em consideração os princípios da representatividade, pluralidade e diversidade do território. Na plenária também eram definidas as agendas, traçadas diretrizes e aprovadas as atas. Dessa forma, o colegiado representava o espaço para o diálogo em que se discutiam os interesses, e se garantia a participação da sociedade civil na gestão do território.

O colegiado teve as seguintes competências em relação ao PROINF:

- 1- realizar reunião plenária para as deliberações sobre o(s) projeto(s) a ser (em) proposto(s) e a(s) entidade(s) proponente(s);
- 2- mobilizar o(s) proponente(s) para apresentação dos projetos e eventuais solicitações para complementação da proposta apresentada;
- 3- pactuar com o(s) proponente(s) acerca da gestão social dos projetos, principalmente quanto às responsabilidades legais que recaem sobre a execução dos recursos públicos repassados;
- 4- acompanhar os processos de contratação e execução das atividades previstas na proposta (BRASIL, 2015, p 5).

Na composição do colegiado tinha o núcleo diretivo e técnico; o núcleo técnico era composto por dois membros, titular e suplente, representando conselhos municipais, associações, movimentos sociais e prefeituras e tinha como função deliberar as ações definidas na plenária, coordenar o processo de desenvolvimento e garantir funcionalidade nas decisões. O Núcleo Técnico dava apoio ao Núcleo Diretivo e representava a base técnica do processo de planejamento, elaboração e gestão do processo de desenvolvimento como também colaborava com as ações na proposta do plano territorial de desenvolvimento sustentável. Vale ressaltar ainda que tinha na presença do articulador territorial ou assessor territorial, o principal membro responsável pela mobilização e incentivo à participação dos atores sociais nas atividades do território, plenárias, reuniões etc.

O Colegiado constituiu as câmaras temáticas que eram espaços setoriais, onde se discutiam temas de interesse do território, o papel dos grupos que compõem essas câmaras era elaborar, acompanhar e priorizar projetos dos seus respectivos temas e propor eventos e atividades pertinentes à sua câmara, mantendo contato com o Núcleo Diretivo (Santos, 2014). No Sertão Ocidental existiam as Câmaras Temáticas de educação, saúde, mulheres, jovens e quilombolas e meio ambiente.

No ano de 2014 surgiu o Núcleo de Estudo em Desenvolvimento Territoriais (NEDETs), através de parceria entre CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Ministério do Desenvolvimento Agrário, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, com a finalidade de dinamizar ações dos territórios. Os Núcleos promoveram a descentralização das IES - Instituições de Ensino Superior, que a partir de então passam a ser mais presentes nos territórios e nas atividades propostas pelos CODETERs (Santos, 2014, p.80). A equipe técnica do Nedet era composta por coordenador de núcleo, estudantes (bolsistas), assessor territorial de gestão social e assessor territorial de inclusão produtiva.

No caso do Território do Sertão Ocidental, a partir da análise das Atas e das entrevistas realizadas com diversos atores que compunham esse espaço, percebe-se que era uma arena de discussão aglutinadora de Políticas Públicas, Programas, Editais e Chamadas que pudessem vir a ser benéficos a

determinados grupos do Colegiado, mas sempre mantendo-se o foco nos projetos de Proinf.

Este deveria ser o processo de gestão social a ser desempenhado pelo Colegiado Territorial, espaço que deveria ter o papel de reunir os atores e coordenar a articulação para a implantação de iniciativas que chegassem de fato aos agricultores familiares do território e que promovessem a inserção do território em processos sustentáveis de desenvolvimento.

Contudo, ao se analisar as pesquisas e os dados de campo, percebe-se que as capacidades institucionais e a gestão social do território não teve um trabalho linear para se atender a todos os municípios que compunham o mesmo, e, além disso, muitos desses municípios não possuíam ainda arranjos institucionais sólidos, inclusive, continuam buscando alternativas para a construção de tais arranjos, ou de estruturas de governança.

Assim sendo, os resultados apresentados pelas ações de Proinf apenas refletiam, por vezes, a ausência de fortalecimento das redes tecnológicas, produtivas e sociais destes grupos que existiam ou existem nos municípios que constituem o território. Por esse contexto, analisamos as questões que se debruçam diante do Proinf enquanto política territorial, como se organiza no território em torno da gestão social envolvendo negociações no colegiado territorial.

### 3.2. PROINF: processo histórico e dimensões socioeconômicas

O Proinf é uma ação institucional de responsabilidade da SDT/MDA, cuja finalidade é financiar projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e priorizados pelos territórios (MDA,2012). Teve sua origem vinculado ao PRONAF que tinha uma das suas linhas, o financiamento, direcionada aos municípios que elaboravam seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Desde 2003, o Programa Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-M) passou por mudanças na sua operacionalidade, aprovação de projetos e de repasse de recursos, tornando-se o Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (SOUZA, 2015 p. 235).

O Proinf integrou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios (PRONAT). Conforme Dias (2012), a criação do Pronat é um dos principais instrumentos de financiamento, linha infraestrutura e serviços (o PROINF), que opera com recursos não reembolsáveis e que podem ser acessados por organismos públicos.

Promover cada vez mais o protagonismo dos atores sociais para a construção e governança do desenvolvimento de seus territórios. E, para isso, embasada em experiências nacionais e internacionais de aprofundamento da democracia participativa, tem reforçado a necessidade de fortalecer a cultura da gestão social, a ampliação das redes sociais de cooperação, estimulando as iniciativas que reorientam as dinâmicas socioeconômicas a partir da articulação e coesão das diversas políticas públicas federais, estaduais e municipais (SDT/MDA, 2010).

A proposta da política é fomentar o desenvolvimento local<sup>6</sup>, por meio da descentralização do poder, gerido pelo princípio da governança, a gestão social adentra nessa conjuntura, em que os atores sociais, as comunidades rurais juntamente com os representantes do poder público têm empoderamento nas decisões.

A SDT/MDA concretizou a experimentação de espaços públicos de participação ao inserir uma dimensão territorial à ação pública (chamados de colegiado territorial). O MDA, através do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (<sup>7</sup>Pronat), passou a destinar recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na sua linha infraestrutura e serviços territoriais (PROINF), para que os territórios apliquem os recursos em “projetos territoriais de desenvolvimento rural”. Nessa conjuntura, os projetos territoriais são promovidos com estados e municípios, com vistas à aquisição de equipamentos e à construção de infraestrutura para produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar integrando-o

---

<sup>6</sup> Desenvolvimento local significa implementar ações em territórios ou microrregiões que permitam a ativa participação do cidadão, o efetivo controle social sobre a gestão pública através do fortalecimento da sociedade civil e o empoderamento de grupos sociais antes marginalizados nas esferas de tomadas de decisões.

<sup>7</sup> PRONAT é implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário desde 2003 e conta com a parceria de diversas instituições da sociedade civil, além dos governos federal, estaduais e municipais. A SDT atua nos territórios apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. (Fonte MDA).

a outras políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A presença dos colegiados territoriais corresponde a uma arena de discussão em que os atores sociais deliberam novas demandas e estabelecem alguma *sinergia (cooperação)* e a gestão social é um elemento inovador nas políticas públicas. Assim, a proposta de desenvolvimento territorial rural tem buscado realizar um planejamento participativo local para que os atores sociais identifiquem os problemas e busquem as soluções para o território assim definindo diagnósticos e suas demandas.

O PROINF, em seu edital, ressalta o reconhecimento dos beneficiários nos espaços rurais para a elaboração e a execução de projetos de infraestrutura e serviços, por meio da abordagem territorial e ascendente (*botton up*) (Souza, 2015). Dessa forma, incentiva a participação dos atores sociais na descentralização dos projetos, promovendo articulação entre os gestores, representantes (colegiado) e os beneficiários do território (agricultores familiares). Esses projetos geram disputa de recursos e jogo de poder entre os atores sociais na medida em que é preciso destinar a uma determinada demanda do território, surgem várias, mas o recurso é limitado, então se fazem necessárias as negociações. Souza (2015 p. 238) explica que o Proinf apresenta cinco áreas temáticas, entre estas, com as seguintes funções:

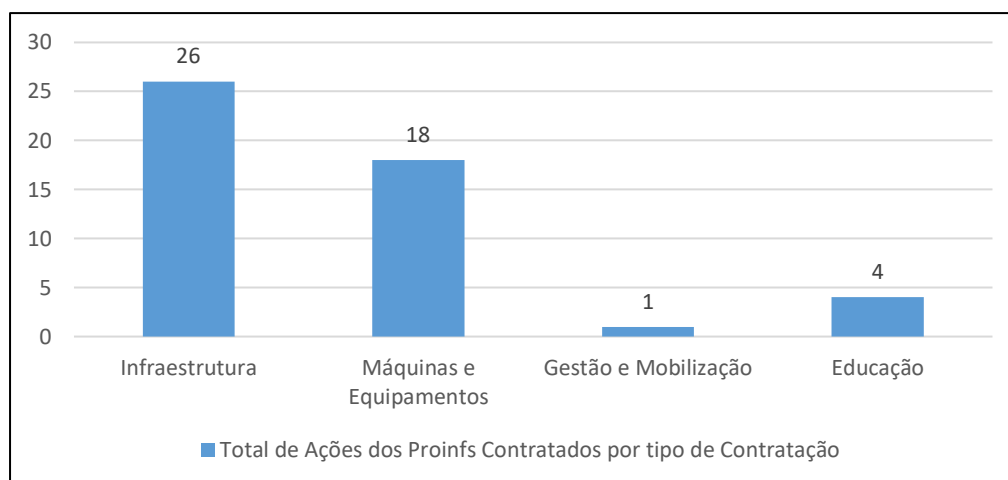
- a) **estruturação produtiva** que visa organizar e estruturar a produtividade, por meio do financiamento de projetos que priorizem a instalação de viveiros ou bancos de sementes, centrais de logísticas para a produção coletiva, patrulha de máquinas e escoamento da produção. Atende através do financiamento de itens, como a construção de obras, a compra de equipamentos, ferramentas, veículos, máquinas e implementos agrícolas;
- b) A segunda área temática priorizada pelo PROINF é a do **beneficiamento da produção**, que busca mecanismos que auxiliem o agricultor agregar valor a sua produção, como reformas, construções de abatedouros a fim de colaborar com a inserção do agricultor familiar nos mercados institucionais;

- c) A terceira área temática destina-se a **comercialização dos produtos** da agricultura familiar, a qual é realizada com financiamento para a implementação ou melhoria de feiras permanentes e temporárias ou de mercados públicos em que os agricultores familiares comercializam sua produção diretamente, e na implantação de estruturas físicas para dinamizar as vendas para o mercado institucional e para equipar escolas públicas, para que disponham de condições para receber e armazenar produtos da agricultura familiar ligados ao PNAE e ao PAA;
- d) A quarta atende à **infraestrutura social**, que visa à implantação ou melhoria de espaços físicos com finalidades educacionais, culturais ou sociais. Os projetos vinculados a essa área temática devem atender às demandas dos sujeitos territoriais, com a construção de obras, aquisição de equipamentos audiovisuais, computadores, eletrodomésticos e mobiliários para os centros de inclusão digital etc.;
- e) A quinta área temática do PROINF atende a **estruturação de serviços de apoio à agricultura familiar**, que contemplem a estruturação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), de inspeção sanitária, Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e estruturação de Serviços de Apoio à Comercialização.

Dessa forma, quando chega as chamadas de Proinf é necessário o colegiado discutir as demandas e entrar em consenso, analisar qual dessas temáticas pode direcioná-lo a um determinado projeto de acordo com as demandas dos beneficiários.

No território do sertão ocidental as áreas temáticas que mais têm sido priorizadas é a da infraestrutura e a do beneficiamento da produção. Constatou-se com o levantamento de dados na Caixa Econômica Federal e em documentos do território e nos trabalhos de campo que não existem projetos voltados à área da comercialização no sertão ocidental. O maior volume de recursos destinados do Proinf foi aplicado na área da infraestrutura e compra de equipamentos (ver figura 2) e no ano de 2006 houve maior número em contratação de Proinf.

**Figura 2:** Território do Sertão Ocidental Sergipano – Total de Ações dos Proinfs Contratados por tipo de Contratação – 2003 a 2016

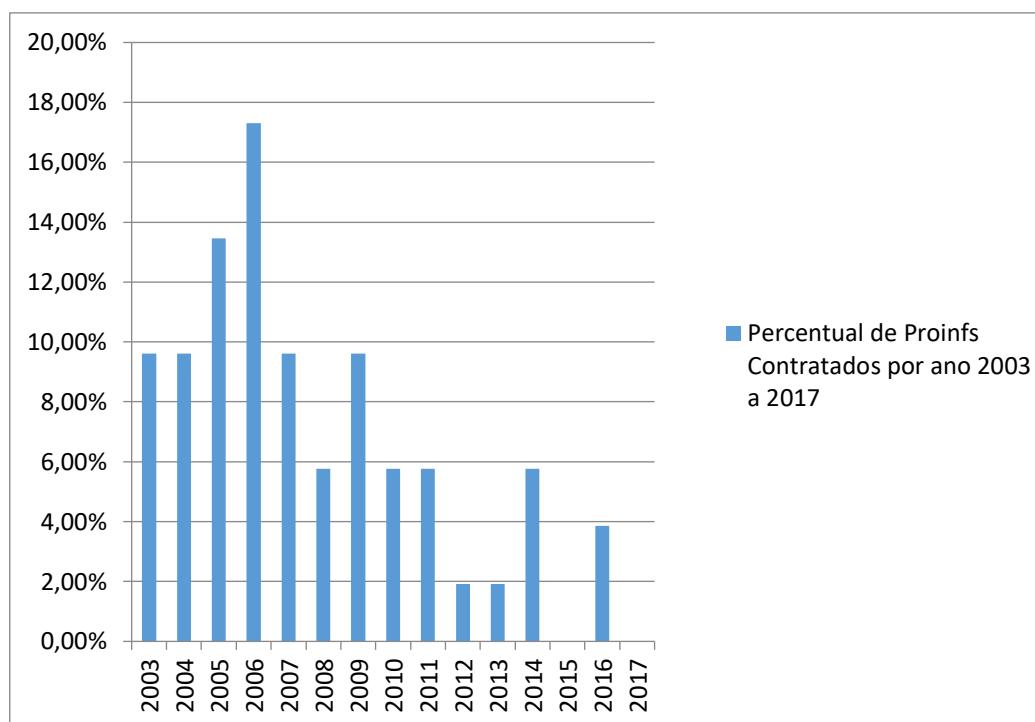


**Fonte:** SDT/MDA/CEF/SICONV (2018). Elaborado pela autora

Neste ponto vale salientar que de fato o maior volume de contratação foi voltado a área de Infraestrutura e Aquisição de máquinas e equipamentos. Os processos de capacitação e educação foram contratações consideradas de baixa efetividade.

A liberação de recursos para as áreas de capacitações e educação foram elas contratadas com entidades representantes da sociedade civil organizadas, geralmente, indicadas pelo Colegiado e todas elas apresentaram problemas ou na execução do contrato ou na prestação de contas do mesmo.

**Figura 03** – território do Sertão Ocidental Sergipano – Percentual de Proinfs Contratados por ano 2003 – 2017

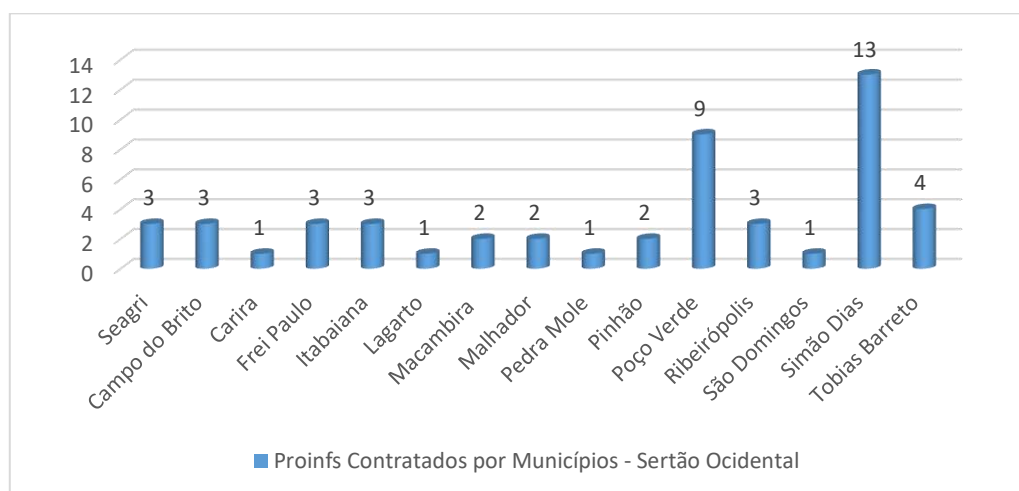


**Fonte:** SDT/MDA/CEF/SICONV (2018). Elaborado pela autora

Nesse ponto percebe-se que o maior volume de contratações se deu em 2006 (ver figura 03) e após a criação do PTC os níveis de contratação praticamente ganharam uma linearidade, isso ocorreu justamente porque foi publicada uma portaria interministerial em que se estabeleceram regras mais criteriosas para a contratação de Proinf no intuito de diminuir o volume de passivo existente até então.



**Figura 04:** Território do Sertão Ocidental Sergipano – 2003 - 2016 Proinfs Contratados Por Município



Fonte: SDT/MDA (2015) /CEF/SICONV (2018). Elaborado pela autora

Os Proinfs do território do sertão Ocidental têm sido destinados em maior demanda nos municípios de Simão Dias (obteve 13 projetos) e Poço Verde (obteve 09 projetos) (ver figura 04). De acordo com os dados de entrevistas, foi relatado que o motivo se dá por conta da participação nas reuniões, que são mais efetivas por parte desses dois municípios e os representantes do poder público se propõem a tomar frente enquanto proponente dos projetos, somando também, a coordenação do colegiado pertencer aos dois municípios, o que implica numa participação ativa juntamente a prefeitura, enquanto outros municípios pouco interagem.

Com relação aos Proponentes do Proinf no Território, 91,84% são do Poder Público e 8,16% são entidades da Sociedade Civil. Vale ressaltar que as entidades da sociedade civil apenas contrataram os Serviços (Capacitação, Mobilização) não tendo capacidade institucional para Obras e infraestrutura. Sendo assim, o Poder Público acaba sendo o responsável por esse tipo de Convênio. Mas vale ressaltar que há relações de poder na disputa do Proinf, e as prefeituras têm seus interesses políticos e partidários, mesmo o modelo do programa não sendo de escala municipal.

No quadro (02) apresenta o levantamento de alguns Proinfs nos municípios de Simão Dias e Poço Verde, coletados no site da Caixa Econômica Federal, constando os valores do repasse e os tipos de projetos que foram atendidos.

**Quadro 03:** Proinfs nos Municípios de Simão Dias e Poço Verde – 2003 - 2014

ANO	MUNICÍPIO	CÓD. OP	OBJETO	VALOR (financiamento/re passe)
2003	Simão Dias	0157781-59	Implantação Cooperativa, ampliação Beneficiadora de grãos, inst. Kits irrigação e unidade beneficiadora de frutas e capacitação.	311,000.00
2003	Poço Verde	0157779-16	Instalação de coop. de crédito ampliação unidades produção Milho e cal aquisição veículo e microcomputadores Imp. sistema irrigação Capacitação.	117,500.00
2004	Poço Verde	0169934-45	Apoiar o fortalecimento das organizações dos Agricultores familiares com a instalação de Beneficiamento de grãos.	102,989.70
2004	Simão Dias	0169936-65	construção e aquisição de equipamentos para Agroindústria, aquisição de veículos e computador, Zoneamento agroecológico.	377,540.00
2005	Poço Verde	0180652-79	Fortalecimento das organizações de assistência técnica do sertão ocidental - aquisição comp e imp motos carros e unid comunic.	319,678.00
2005	Simão Dias	0180656-15	Aquisição de 2 computadores e impressoras e 4 motocicletas	31,350.00
2005	Poço Verde	0174914-02	Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais.	13,386.00
2005	Poço Verde	0177056-94	Construção e ampliação de galpão municipal e adaptação de espaço para implantação do centro de comercialização da agricultura familiar.	1,145,633.80
2006	Simão Dias	0193669-31	Fortalecimento da estrutura física da entidade gestora do sertão ocidental. Aquisição veículo, computador, imp. E data show.	36,700.00
2006	Poço Verde	0193668-27	Ampliação e readequação da escola agrícola municipal presidente José Sarney	287,934.00
2006	Poço Verde	0210455-38	Construção de uma passagem molhada na via de acesso ao município de Fátima/Ba	49,810.00
2006	Simão Dias	0200778-29	Construção de centro de formação de agricultores familiares	430,450.00
2007	Poço Verde	0220269-86	Implantação centro territorial de comercialização da agricultura familiar	576,468.38
2007	Simão Dias	0245066-61	Implantação 2ª etapa do centro de formação de agricultores familiares	400,000.00
2008	Simão Dias	0279371-70	Ampliação do centro municipal de abastecimento e adaptação da estrutura p/implant.do espaço de comercialização da agricultura familiar - Simão Dias/se	467,285.00
2009	Simão Dias	0313658-60	Reforma de um centro de abastecimento	97,500.00
2009	Poço Verde	0310274-61	Fortalecimento da produção agrícola e apícola dos pequenos produtores do território sertão ocidental	228,270.00
2010	Simão Dias	0322700-73	Construção de um centro de abastecimento	97,500.00
2012	Poço Verde	0399420-05	Dinamização do Mercado Institucional para comercialização, distribuição, armazenamento e preparo dos produtos da agricultura familiar.	565.584,00
2014	Simão Dias	0101900-6-01	Aquisição de 01 Caminhão Caçamba Basculante, 01 veículo utilitário e 01 motocicleta para dar apoio ao Des	299,400.00

Fonte: CEF (2015); CGMA/SDT (jun/2015). Elaborado pela autora

## **CAPÍTULO IV**

---

### **NEGOCIAÇÕES E CONCERTAÇÕES NA GESTÃO SOCIAL DO PROINF NO TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL**

#### **4. NEGOCIAÇÕES E CONCERTAÇÕES NA GESTÃO SOCIAL DO PROINF NO TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL**

Este capítulo tem como objetivo discutir as negociações na gestão social dos Proinfs no Colegiado do Sertão Ocidental, apresentando alguns projetos de Proinfs direcionados aos municípios de Simão Dias e Poço Verde, juntamente com os depoimentos dos entrevistados, a respeito dessas negociações e escolhas desses projetos. Para realização dessa análise, articulamos informações qualitativas e quantitativas coletadas em documentos e com o trabalho de campo, o qual se constituiu na realização de entrevistas junto aos representantes do colegiado, gestores e beneficiários diretos e indiretos nos municípios selecionados para a pesquisa, sendo feita ainda uma análise da formação dos Proinfs através dos depoimentos.

##### **4.1. Gestão social e seus impactos junto aos Proinfs nos municípios de Simão Dias e Poço Verde**

O Colegiado do Sertão Ocidental era considerado um dos mais dinâmicos dos colegiados de Sergipe enquanto o PTC estava ativo (até início do ano de 2017). As reuniões eram frequentes e a mobilização foi um fator positivo no território, o que justifica a participação de um grande número de atores. A mobilização, conforme relatos de campo, deveu-se principalmente a função da antiga articuladora, que promovia a dinamização e participação dos atores sociais, a qual conhecia de forma significativa a realidade territorial.

Nesse contexto, Brasil (2009) chama atenção para a importância da escolha do assessor técnico ou articulador, destacando que é importante que tenha experiência com metodologias participativas, capacidade para facilitar reuniões, encontros, elaborar projetos e que tenha conhecimento do processo de desenvolvimento territorial.

As reuniões até então ocorriam com uma periodicidade mensal, geralmente as quartas-feiras, por ser um dia que não atrapalhava os afazeres dos agricultores e representantes das entidades, e ao final de cada reunião, o Colegiado já decidia o município que iria realizar o encontro do mês subsequente, sendo que na maioria das vezes este ocorria ou em Simão Dias

ou em Poço Verde, e com menor frequência se realizava no município de Lagarto, Frei Paulo e mais dificilmente ainda, nos demais municípios que compunham o Território.

Na dissertação de Plynio Santos (2014), o autor faz uma análise sobre gestão social no território do Sertão Ocidental Sergipano, mencionando que a política de desenvolvimento observada no território passou por ciclos, tanto de ascensão, como de desmobilização, enfrentou dificuldades ao ser concebido, como a maioria dos territórios, inicialmente enfrentou resistências por parte do poder público, e também se analisou a rotatividade por parte de alguns atores sociais, o que, para ele, dificulta a eficiência da gestão social sendo apontado como gargalo.

O modelo inovador de gestão social trouxe benefícios para os atores sociais, em especial para o meio rural, mas a adaptação ao modelo não foi simples, principalmente por parte do poder público que não conseguia entender o que era o território, que a proposta da política territorial era contemplar demandas na escala territorial, estavam acostumados a tirar benefícios dos projetos para fazer uso nas campanhas como algo conquistado por eles, e o modelo de gestão social resultante do programa território da cidadania tirou a figura dos prefeitos como promotores dos projetos, eles fazem parte dos projetos, entretanto, a sociedade civil também está fazendo parte.

A proposta do Proinf deveria atender a uma escala maior que a municipal e menor que a estadual, e nesse cenário apareciam as negociações no Colegiado, porque geralmente cada um queria que o benefício fosse destinado para o seu município.

Nesse depoimento do representante do poder público de um dos municípios que compunham o território, percebe-se a falta de clareza da esfera municipal à importância e magnitude do que seria essa política intermunicipal:

As prefeituras tinham problemas, elas não sabiam entender o que era território, elas queriam os projetos mais de ordem pessoal e não aceitaram porque era discutido, esse era o problema no início do território, o prefeito não queria o projeto, não foi ele, era assim o sentimento do prefeito, eu não estou indicando, ele não conseguia porque não é o discurso, não é a prática da participação social, ele não conseguia passar para os beneficiários que ele estava envolvido e que era também agente daquele recurso chegado até a comunidade, não foi ele que disse eu vou fazer, foi construída uma base então a gente teve uma rejeição de projetos, Frei Paulo mesmo, a gente foi lá, lá tem um centro da EMBRAPA que trabalha com caprinos e ovinos, a gente

discutiu no território, recurso de 500 mil reais que era pra ser aplicado e a contrapartida do município era de 15 mil, o prefeito disse, não, não dou, venda a fazenda e dê um movimento sem terra a vocês, é aquela rejeição às questões sociais de entendimento, de luta, o gestor é como um salvador, não como um condutor, e ele achando que só ele é capaz (pesquisa de campo, 2018, entrevista 01).

Percebe-se que o impasse em relação à questão territorial no entendimento dos gestores municipais de fato dificultou o processo de implantação da política territorial e, conseqüentemente, a construção dos Proinfs, podendo ser esse óbice um dos maiores entraves para que a política territorial tivesse deslanchado desde seu início.

Outro depoimento ao qual merece destaque é o que demonstra que os membros da sociedade civil também não haviam entendido a proposta da política territorial,

nós tivemos um problema sério, as pessoas entenderem no início essa questão da territorialidade e porque o empreendimento ia para um assentamento do município e não ia para o meu assentamento, então tinha aquela questão do pertencimento só seria se fosse ao meu território, mas houve sim algumas medidas que foram tomadas em caráter territorial principalmente na estruturação, assistência técnica, nós tivemos muito recurso aplicado para assistência técnica, seja dos movimentos sociais, ou da própria federação como compra de equipamentos, seja carros, computadores e tivemos muitos investimentos em áreas de assentamentos que de certa forma atendia não só aquela localidade, mas atendia grande parte desses. (pesquisa de campo, 2018, entrevista 02).

A discussão dos Proinfs, a priori, foi realizada de acordo com a cadeia produtiva, como o território integra municípios do agreste a cadeia produtiva estava direcionada a produção de tubérculos, por exemplo, e no sertão ocidental a produção era direcionada a grãos. Nesse contexto, os projetos tinham que contemplar os municípios que estivessem mais direcionados a cadeia produtiva e que o investimento naquele momento de fato surtisse efeito imediato para o crescimento socioeconômico local e regional, pelo menos era assim que a maioria dos membros que compunham o Colegiado pensava no momento de se elaborar projetos para captação de recursos via Proinf.

Pode-se citar aqui o caso do Proinf que atendeu a apicultura, no município de Poço Verde. Tal município, por ser um dos principais produtores de mel no estado de Sergipe, foi elaborado um Proinf para atender essa cadeia.

Percebe-se ainda que havia uma forte concentração dos Proinfs em dois municípios do Território, mas que a partir deste momento será analisado levando-se em consideração a opinião dos atores. De acordo com os depoimentos:

Porque essa concentração? Nós tínhamos Tobias Barreto, Simão Dias, Poço Verde, Pinhão, Pedra Mole, hoje é maior, antes não era, antes a gente só ia até Pinhão, então eram sete municípios no início da formação, as reuniões aconteciam mais com o apoio dos prefeitos, o prefeito de Poço Verde entendeu o que era território, essa foi uma vantagem, quando nós temos uma cooperativa de crédito rural que talvez seja a única do estado de Poço Verde, teve capacitações da constituição daquela cooperativa, a gente levou a ideia pra lá e pra Simão Dias, Simão Dias começou a funcionar mas os produtores não pegaram na alça do caixa e o gestor público não apoiou. A diferença lá é que o gestor, o prefeito apoiou a cooperativa de lá então botou funcionário pago, o sindicato pagava Internet, teve uma ação de apoio que favoreceu, aqui quem bancava isso tudo era a SASAC, a entidade que a gente começou a discutir essa questão da cooperativa de crédito então o gestor, era o gestor que apoiava as ações territoriais, então tinha um moço, a equipe dele sempre tinha a condição de ir para as quadras das reuniões e nas discussões, os movimentos dos sindicatos direcionam mais para onde eles tinham interesse, a quantidade de assentamentos, Pinhão tem um assentamento só, Pedra Mole tem mais, tem quatro assentamentos, Poço Verde tem também um número significativo então parte desses recursos iam por conta dessa concentração dessas áreas de assentamento (pesquisa de campo, 2018, entrevista 03.)

Assim sendo, nota-se que a constituição inicial do Território, as relações de poder existentes e a representatividade de maiores números de segmentos dos sindicatos, associações e assentamentos em determinados municípios possuíam grande relevância na formatação e alocação de projetos dessa magnitude, e a participação efetiva das prefeituras era primordial para a existência dessa concentração de Proinfs nesses dois municípios.

E Simão Dias que foi aqui que iniciou todo o processo de formação e constituição, Poço Verde pegou apoio, tinha pouca coisa, Pedra Mole também a quantidade de famílias pouca a gente também dividia os recursos pela quantidade de número de famílias então houve um volume maior para Simão Dias porque tivemos desses municípios que tem uma estrutura familiar forte, aqui nós temos mais gente morando no campo do que na cidade, Poço Verde o apoio, Tobias Barreto tinha uma participação, mas a distância era maior e muitas vezes não participavam como deveria e os gestores não conseguiam compreender a territorialidade então não conseguiam lançar projetos de entendimento, quando ia para a discussão os movimentos, os sindicatos, as associações tinha uma capacidade maior de recursos e direcionar para onde eles achavam mais importante a utilização (pesquisa de campo, 2018, entrevista 04).

Um elemento que é importante frisar, a constituição do Território com base nos movimentos sociais que ganharam força, especialmente a partir da concretização dos projetos contemplados.

A partir da construção de projetos de fomento à agricultura a partir de projetos de infraestrutura, muitos dos entrevistados apontaram alguns Proinf's que de fato ajudaram a alavancar o Território como o Centro de formação de agricultores, a Cooperativa de crédito de Poço Verde (ASCOOB COOPEC) o Centro de comercialização, além do Proinf que atendeu as escolas com equipamentos para poder receber alimentos do PNAE como aquisição de liquidificador industrial, frizers e processadores de alimentos (ver figura 05 e 06). Além do Proinf que atendeu os apicultores de Poço Verde. No depoimento,

Eu acho que a cooperativa de crédito ela é um impacto social importante a se estudar, a estruturação da cooperativa teve recursos do PROINF, o centro de formação. A questão dos veículos para os movimentos de sindicatos e prefeituras também deu uma ajuda, a dificuldade maior deles era transporte pra ir para as reuniões, transporte para fazer verificação das atividades do campo então foi uma coisa que no início, foi bacana, ela teve uma serventia positiva (pesquisa de campo, 2018, entrevista 05).

O Proinf tem significativa importância para o fortalecimento da agricultura familiar do território e a dinamização das atividades e também dos grupos sociais envolvidos no processo, houve projetos que não tiveram sucesso, mas também houve projetos com boas propostas.

**Figura 05:** recursos do proinf - Armários, mesa, computador da ASCOOB COOPEEC – Poço Verde/SE



**Fonte:** Arquivos do ASCOOB COOPEC (2018)



**Figura 06:** motocicleta adquirida com recursos do proinf e entrega de equipamentos para as escolas



**Fonte:** pesquisa de campo 2015 e 2018.

#### 4.2 Discussões acerca dos trabalhos de campo e visitas técnicas

O Proinf 2006/2007 destinado à Construção do Centro de Formação de Agricultores Familiares (ver figura 07) foi um dos mais citados entre os entrevistados. Esse projeto teve como objeto a construção do Centro de Formação de Agricultores Familiares no Povoado Serra do Cruzeiro, Contrato nº 0200778-29 - Proponente: Prefeitura Municipal de Simão Dias, e no PROINF 2007 – Contrato nº 0245066-61 - Proponente: Prefeitura Municipal de Simão Dias - Objeto: Implantação da 2ª Etapa do Centro de Formação de Agricultores Familiares.

Seu objetivo era promover cursos, reuniões, encontros e atender as reuniões do território, como também dos conselhos, prefeituras, associações, sindicatos dos trabalhadores rurais, movimentos sociais dos municípios que compõem o território. Para a análise desse Proinf foi consultado documentos, o site da CEF, relatórios, foi realizado entrevistas e trabalhos de campo.

**Figura 07:** Centro de Formação de Agricultores Familiares - Simão Dias – SE



**Fonte:** trabalho de campo, 2018.

Foi consultado o relatório da mesa de diálogo (que foi uma reunião entre o núcleo diretivo do território e a Caixa Econômica Federal para discutir gargalos dos projetos que ocorreram em muitos colegiados territoriais). A Mesa de Diálogo foi realizada em 08 de setembro de 2015, com a participação de representante da Prefeitura Municipal de Simão Dias, Gerente Municipal de Contratos e Repasse, Assessora de Inclusão Produtiva e o Coordenador Estadual da base de Serviços, para se tentar buscar a finalização dos contratos nº 0200778-29 e nº 0245066-61.

Segundo informações deste documento, consta que, de acordo com as informações prestadas pelo Gerente Municipal de Contratos e Repasse, a primeira etapa da obra não foi devidamente concluída contendo apenas 97,78%, ocorre que, faz-se necessário o envio do cronograma físico-financeiro para liberação da última parcela para finalizar a Prestação de Contas.

Dessa forma, foram constatados problemas no planejamento do cronograma. Tornou-se necessário destinar dois recursos do Proinf para o centro de formação porque a obra não foi concluída no tempo previsto. No ano seguinte, destinou-se mais um contrato do Proinf para concluir o centro.

De acordo com o Sistema de acompanhamento da CEF, o objeto estava com contrato em situação normal e execução atrasada, com imprevisto na implantação e/ou execução do objeto e faltava. Após verificação in loco, com a realização de entrevistas junto aos agentes relacionados ao contrato, podemos relatar que: O referido projeto refere-se à 2ª etapa final da construção de Centro de Formação de Agricultores Familiares no Povoado Serra do Cruzeiro e aquisição de

equipamentos e mobiliário para o referido espaço. Segundo informações prestadas pelo Gerente Municipal de Contratos e Repasse, esta segunda etapa do Centro também foi devidamente concluída, faltando a parcela a ser liberada pela CEF, ocorre que, faz-se necessário a correção nos Termos de Referência e correção no Plano de Trabalho para iniciar o processo licitatório, para enviar o Cronograma Físico-Financeiro, onde o município deverá fazer a devida justificativa quanto equívocos encontrados nesta etapa, mais precisamente nos quantitativos de camas beliches as quais não condizem com a quantidade de colchões solicitados (44 beliches para 86 colchões), bem como na solicitação de 02 (duas) antenas com multipontos quando no plano de trabalho existe a aquisição de apenas 02 (dois) aparelhos de tv (MESA DE DIÁLOGO, IADH, 2015).

O Município fez as alterações nos Termos de Referência, no Plano de Trabalho e no Cronograma Físico-Financeiro, nos quantitativos de camas beliches (44 beliches para 86 colchões), e na solicitação de 02 antenas com multipontos, sendo que no plano de trabalho existe a aquisição de 02 aparelhos de tv. Com a mesa de diálogo foi possível resolver os entraves, a CEF autorizou as alterações no cronograma, o processo foi encaminhado para o setor responsável pelas licitações para elaboração do edital e termo de referência para a aquisição dos bens e equipamentos, a CEF autorizou as devidas alterações, porém o centro foi inaugurado 10 anos depois, no dia 02 de março de 2016.

Já o Proinf do ano de 2009 teve como objeto o fortalecimento da produção agrícola e apícola dos pequenos produtores do território do sertão ocidental, o valor do financiamento/repassse foi de R\$ 228.270,00, nº do contrato 0310274-61, Nº SICONV: 1005642009. Atendeu a associação de apicultores de Poço verde, com a aquisição de 01 veículo (ver figura 06) e foi construído cinco pontos de entrecostos (coleta de mel) nos povoados de Curralinho, Jacurici, Junco, Fazenda Babo e Aroeira.

**Figura 08:** veículo - produto do Proinf



**Fonte:** Acervo casa do mel - R.J.S. 2018

No plano do projeto também continha a aquisição de 05 kits contendo 01 decantador, 01 mesa e 01 centrífuga para ser utilizada na coleta das colmeias. De acordo com as informações no Relatório de Base e Serviços, documento elaborado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH (2015), houve a construção dos pontos de coleta de mel, porém não teve a aquisição dos 05 (cinco) kit's de equipamentos, sendo que o município efetuou a devolução de saldo remanescente proveniente do convênio no valor de R\$ 76.982,79 (setenta e seis mil, novecentos e oitenta e dois reais e setenta e nove centavos) em 03 de junho de 2014 e recentemente enviou via SICONV sua prestação de contas, a qual encontra-se em análise.

O documento relata que o município devolveu uma quantia referente os valores dos kits, em data anterior ao seu vencimento, sem sequer ter buscado alternativas para a conclusão total do convênio, podendo, desta forma, tê-lo executado 100%, atendendo aos anseios dos beneficiários que direta ou indiretamente, poderiam alavancar a apicultura no município, promovendo a melhoria na renda destes agricultores familiares.

O documento foi resultado de uma reunião no dia 03 de setembro de 2015, com a participação de representantes da Rede de Colegiados de Sergipe, representantes da Secretaria de Estado da Agricultura, os Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva de Sergipe (Base de Serviços), com o objetivo

de tentar buscar meios de monitoramento e avaliação dos PROINF's que pelo sistema da Caixa Econômica Federal encontravam-se como concluídos, mas na prática, apresentavam deficiências na sua execução, decorrentes de falhas na gestão social. Desta forma, na reunião estabeleceu que:

A Base de Serviços, através de seus Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva, propuseram a criação de uma Câmara Temática de Monitoramento e Avaliação em cada Território de Cidadania, como forma de buscar identificar possíveis erros durante a execução destes projetos, promovendo o seu ajuste em tempo hábil, de forma a não comprometer o cronograma de execução dos mesmos e evitar uma possível devolução de recursos; (relatório de base e serviço/IADH, 2015).

A proposta acima citada seria um meio de evitar e reparar gargalos de projetos que não chegam a ter êxito por falta de gestão adequada e monitoramento. O colegiado preocupa-se em elaborar projeto, conseguir os recursos e materializar as ações que na maioria delas são estruturas físicas, mas não se atém, após isso, resultando projetos que não funcionam e de baixo retorno social.

Nos trabalhos de campo foi realizado entrevistas com os membros do colegiado que participaram da construção do projeto, as entrevistas e questionários aplicados tiveram como finalidade entender como ocorreu o processo de elaboração e gestão desse Proinf, compreender a proposta, e analisar se o projeto foi eficaz. Também foi realizada aplicação de questionários com 19 beneficiários, fazendo-se possível analisar se houve uso do projeto (do mel), se foi importante para a produção e se gerou resultados, também mostra na fala dos apicultores suas necessidades.

Em um dos trabalhos de campo, com representantes do colegiado territorial foi discutida a finalidade desse projeto, o entrevistado então relatou que:

O projeto do Proinf para os apicultores ele foi na verdade, a compra de equipamentos pra casa do mel e foi a construção de entrecostos, nós chamamos de entrecostos, são casas de produção de mel só que menores que ficaram dispostas em locais estratégicos do município pra organizar, então os produtores de mel de uma região eles organizavam essa produção e levavam até esse entreposto, lá ele ficava armazenado pra depois ser transferido para casa do mel que é um espaço maior, mais organizado para ser beneficiado, envazado e distribuído (entrevistado C.S.; 2017).

Lembrando que não houve a compra dos equipamentos, porém como houve outro projeto que atendeu essa demanda, perguntas foram levantadas nos questionários a respeito da importância desses produtos, para saber se trouxeram resultados positivos na produção de mel.

Com relação ao Proinf de apoio a apicultura vale ressaltar que no mês de dezembro de 2018 foram realizadas entrevistas e aplicação de questionários com 11 membros da associação de apicultores, que estiveram presentes na reunião da associação, realizada na Escola Estadual da Fonseca Dórea, no momento posterior a uma reunião da associação. Nos questionários foram abordadas perguntas referentes ao Proinf da apicultura (que contemplou um carro e a construção dos cinco pontos de coleta), contendo perguntas sobre os benefícios do projeto, se houve melhoria na produção, se participaram alguma vez de reuniões do colegiado; já a segunda parte do questionário é referente ao capital social.

O universo dessa pesquisa contempla os beneficiários desse Proinf que atendeu os apicultores associados, compreende hoje, um total de 22 apicultores na associação, foram aplicados entrevistas e questionários com 19 destes.

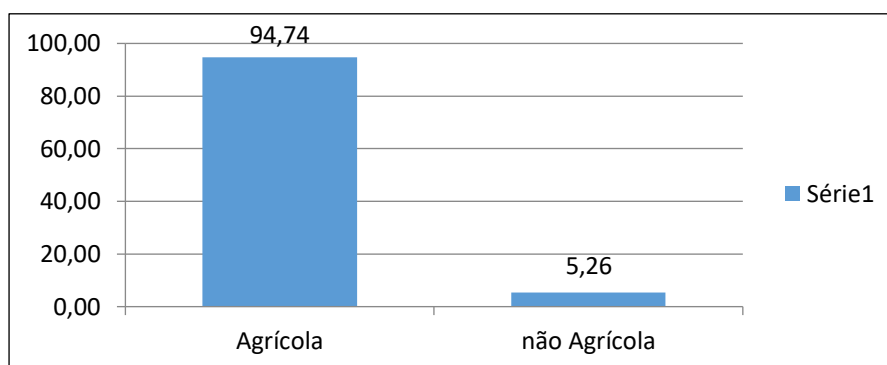
Na entrevista realizada com a associação foi relatado que após a construção dos pontos de coleta não realizaram a ligação da energia, a associação que se responsabilizou por ligá-la, por sua vez, realizou prestação de contas parcial; a associação não recebeu os kits de equipamentos, sendo justificado pelo fato de ter ocorrido processo licitatório para a aquisição, porém a licitação foi deserta por causa da defasagem dos valores desses kits em relação ao valor de mercado inserido no momento da licitação. A respeito do veículo, está em uso até os dias de hoje.

No mês de fevereiro de 2019 foi realizado outro trabalho de campo para aplicação de questionários com os apicultores que não estiveram presentes na reunião anterior, e, assim, foram aplicados mais oito questionários.

De acordo com os dados coletados no questionário, 94% dos entrevistados têm como atividade principal a agricultura/apicultura, das práticas produtivas além da produção do mel, eles produzem feijão e milho que são destaques no estado de Sergipe (ver figura 8). Outro elemento importante é a presença de assistência técnica como condutor de técnicas e orientação na produção, que é necessário para o produtor, 84,2% afirmaram que já teve algum

tipo de assistência técnica da EMDAGRO em algum momento, 15,8% afirmaram que nunca tiveram assistência técnica, nem pública, nem particular.

**Figura 09 – Tipo de atividade**



**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019.

Nos trabalhos de campo foi possível conhecer a realidade desses apicultores, ver as condições dos pontos de coleta do mel, além de ter ciência dos problemas resultantes de uma gestão ineficiente do projeto, na fala do entrevistado W.S. S. ele diz que “as intenções dos Proinfs são boas, mas a execução não presta, a proposta do Proinf e a metodologia são boas, mas o que não funciona é a gestão, a execução das obras apresentaram deficiência”. Em uma das entrevistas, outro entrevistado falou dos equipamentos que constavam no projeto, entretanto, que não haviam sido recebidos, levantou ainda o questionamento sobre as más condições dos pontos de coleta de mel:

Tem os cinco pontos de coleta do mel, entre os cinco funcionam três, tem um que o serviço foi tão mal feito que já estava caindo, aí a gente foi lá e tirou o material, guardou esse material, e estava sendo ponto de droga e bandidagem para roubar as pessoas, aí conversando a gente foi lá e tirou o material porque até quando o administrador, quando eles vieram conversar comigo, disse olha, tem ponto X que aconteceu isso, isso e isso mas o material está em tal lugar e se caso precisar colocar no lugar a própria associação vai lá e coloca, mas estava acontecendo isso, isso e isso, aí o pessoal da caixa vieram, que é o engenheiro, fiscalizar essas obras pra assinar um contrato que foi finalizado porque eu acho que o novo prefeito foi lá atrás de recurso para uma reforma, mas chegou lá e estava (aberto) o contrato, aí tá lá pra o órgão decidir, ou devolve o dinheiro ou coloca pra funcionar, segundo um comentário que devolveu parece que foi 28 ou 38 mil reais que era dos equipamentos, fizeram uma devolução (entrevistado 2, 2018)

No relato descreve bem a falta de monitoramento e as más condições das obras, no projeto constou esses cinco pontos de mel distribuídos nos povoados



que foram considerados lugares estratégicos em que a produção do mel é mais acentuada na região. Na figura (10) apresenta um ponto abandonado e outro ativo.

**Figura 10:** Pontos de extração de mel – Poço Verde/SE



**Fonte:** pesquisa de campo, Poço Verde, 2018.

No que se refere à elaboração do projeto, o colegiado territorial tem representações, entre estas: associações, cooperativas, movimentos sociais, MST, quilombolas, etc., e esses grupos levantam suas necessidades e a partir de suas realidades são construídos projetos, lembrando que não são os beneficiários que participam desse processo, o que limita uma participação mais ampla. Nas entrevistas ficou em evidência que maior parte dos beneficiários não tinha entendimento do que era o colegiado e como funcionava o Proinf, 52% dos entrevistados disseram nunca terem ido a reuniões do território e nem terem participado de nada, 47% falaram que já foram uma ou duas vezes para reuniões e a algum curso oferecido pelo território.

De acordo com os questionários, um dos entrevistados relata como aconteceu a chegada do projeto na associação:

Teve uma pessoa que trabalhava lá dentro e que era sócio da associação, aí chegou e falou que estava pra vir esses projetos, a única coisa que eu acompanhei desse projeto foi às localidades para colocar o material e construir, só foi isso, mas ninguém foi orientado, foi participado de reuniões. Pessoas que trabalhavam lá dentro que tinha envolvimento na associação na época, isso veio em 2006, em 2006 ele estava engatinhado na associação, teve pessoas lá dentro sim que participou, o ex-presidente deveria ter participado ou pessoas que faziam parte, que trabalhavam lá dentro, esse pessoal eles participaram eu creio que na gestão passada, nessa gestão eles só

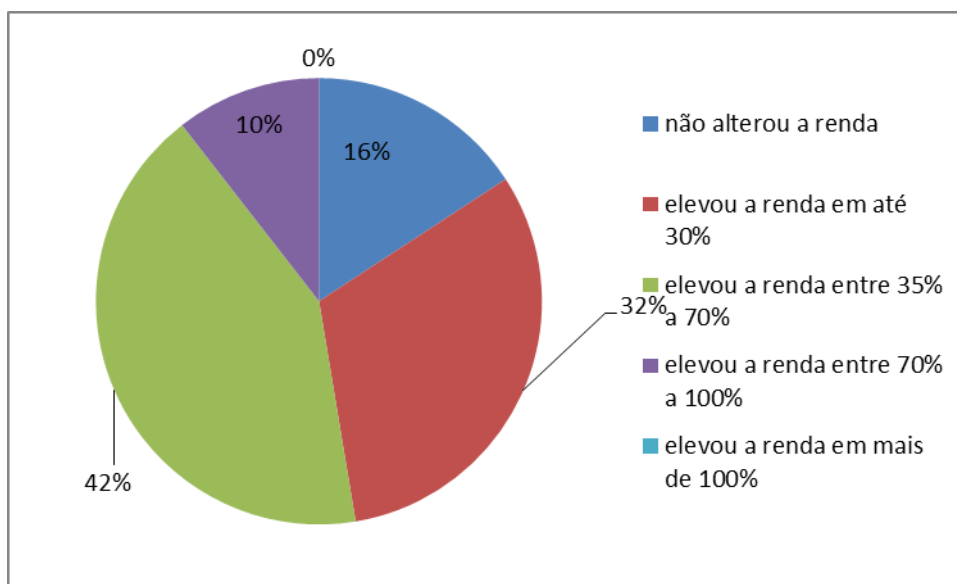


estão tentando regularizar as coisas que deixaram pra trás, mas teve pessoas lá dentro que estavam focadas na associação que realmente participaram dessa reunião, mas eu mesmo nunca participei (entrevistado, J. M. 2018).

Aqui vale ressaltar a importância dos equipamentos para suprir as necessidades dos apicultores, nas entrevistas foi relatado que após esse Proinf foi enviada a proposta do projeto para outro órgão e dessa forma conseguiram adquirir os equipamentos, através da Fundação Banco do Brasil a associação ganhou os kits (que não receberam via Proinf) e os apicultores puderam fazer uso desses equipamentos (caixa, mesa, decantador) na casa do mel situado no povoado Ladeira do Tanquinho.

No que se refere ao uso desses equipamentos, com base nos dados dos questionários (ver apêndice A) 16% afirmaram que não alterou a renda, 32% alteraram a renda em até 30%; e 42% afirmaram ter elevado a renda entre 35% a 70%; e nenhum declarou ter elevado a renda acima de 100% (ver figura 10). Assim, percebe-se o impacto positivo sobre a renda dos apicultores tendo equipamentos necessários para a produção.

**Figura 11 – Alterou a renda com o uso dos equipamentos**

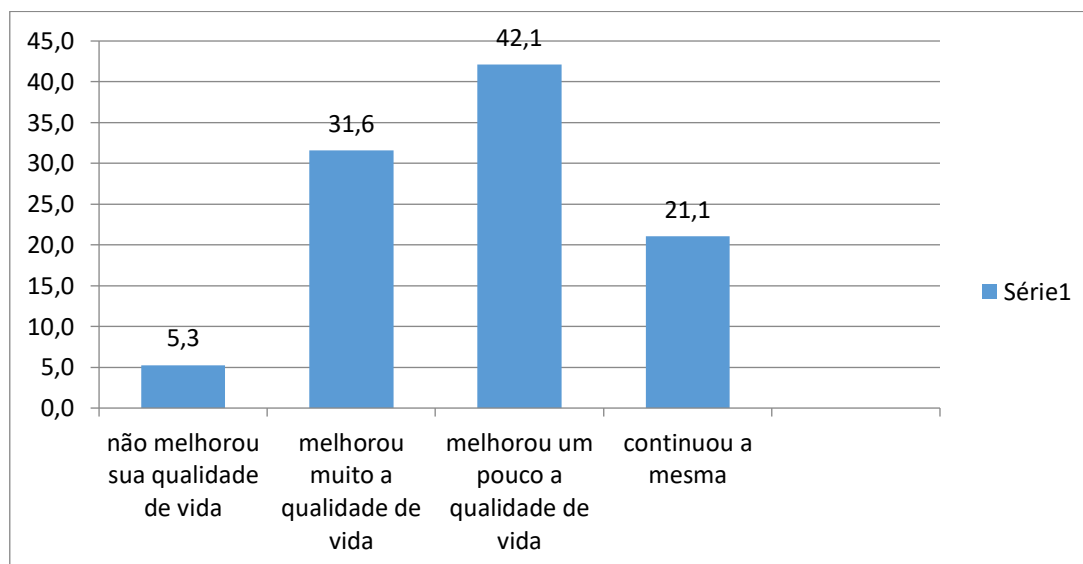


**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019.

De acordo com os dados dos questionários 31,6% disseram que com os equipamentos melhorou muito a qualidade de vida da sua família, 42% melhorou pouco a qualidade de vida, 5,3% consideram que não houve melhoria da

qualidade de vida e 21% não fizeram uso dos equipamentos, justificando que foi devido à distância das suas propriedades para a casa do mel (ver figura 12). Esses dados refletem uma melhoria na produção do mel que consequentemente gera mais renda e assim torna possível uma melhoria na qualidade de vida.

**Figura 12** – Alterou a qualidade de vida com a utilização dos equipamentos



**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019.

Também foi relatado que este ano (2019) estará chegando mais equipamentos através do Projeto do Dom Távora, que é uma parceria do governo do estado, o FIDA e a EMDAGRO. No mês de janeiro deste ano (2019) cada associado recebeu 20 caixas, e no momento estão aguardando a chegada dos demais equipamentos, em uma das entrevistas um apicultor fala que eles estão motivados com o apoio que estão recebendo e diz *que tem uma grande importância em fazer parte da associação que é justamente porque no coletivo chegam projetos, assistência, coisa que de forma individual seria difícil.*

Sobre as principais dificuldades enfrentadas na atividade produtiva (apicultura) as informações no quadro (03) demonstram um recorte de entrevistas concedidas pelos participantes da pesquisa, que relatam as principais necessidades para melhorar sua produção e dificuldades enfrentadas, com as condições do tempo que implicam na produção diretamente, devido o município está situado no polígono da seca, o sertanejo enfrenta muitas dificuldades.

Uma das principais, além da falta da chuva, a falta de equipamentos para trabalhar, além do problema para escoar a produção tendo como única opção submeter à venda para atravessadores que muitas vezes desvalorizam o preço do produto. Segundo informações dos entrevistados, a associação fornecia o mel para a alimentação escolar através do PNAE, eles têm o selo municipal, dessa forma, é permitido para a venda, para cooperativas é necessário o SIF. Forneceram durante um tempo, mas por falta de interesse do poder público, o contrato não foi mais renovado.

**Quadro 04 – Associação de apicultores do município de Poço Verde – principais dificuldades enfrentadas na apicultura e necessidades para a produção do mel**

<b>FATOR</b>	<b>Principais dificuldades e necessidades para melhorar a produção</b>
<b>Seca</b>	Quando a seca chega as abelhas fogem e a gente perde tudo. Esse ano o verão foi muito castigado, a gente perdeu toda a safra, ninguém tirou nada. Entrevistado, 2018.  Pra melhorar a produção precisa de tempo bom com chuva pra a produção crescer.  Não depende só de projeto para melhorar, depende da natureza. No sentido de ajuda governamental e ajuda coletiva graças a Deus tá bem. Entrevistado, 2019.
<b>Falta de equipamentos</b>	A gente precisa dos equipamentos que tá pra chegar, de caixa, cera, roupão, formigador.
<b>Escoamento da produção e selo de inspeção</b>	A gente precisa da reforma na casa do mel para conseguir o selo de inspeção. Vendemos nosso mel para atravessadores, nós estamos lutando pra conseguir esse selo pra vender para as cooperativas que aí o dinheiro é mais certo, vendendo para atravessador eles lucram e a gente tem que vender pelo preço que eles querem. ENTREVISTADO.  Um dos problemas que a gente tem é com relação a ter mercado, a única opção é vender para atravessador, porque a associação ainda não conseguiu o SIF.  Precisa valorização do produto, melhorar o preço de acordo com o custo que tem pra produzir.
<b>Projetos</b>	Precisa de mais projetos que tenham aplicação com mais rapidez.  Investir na plantação de árvores  Precisa de mais incentivo na área da apicultura e incentivo do poder público.

**Fonte:** (pesquisa de campo, Poço Verde, 2018 e 2019)

É importante ressaltar que um elemento importante para receber algum tipo de assistência, receber equipamentos, cursos de capacitação, apoio, etc., é fazer parte de organizações como associações ou cooperativa (conforme demonstrado na figura 16), é importante que os agricultores familiares e apicultores trabalhem e ajam de forma coletiva, para conseguir benefícios para a comunidade, e não ficar individualizado, a mercê da lógica do capital que apenas explora o lucro do agricultor familiar.

A cooperativa por exemplo, tem um papel de promover o fortalecimento dos atores envolvidos e por apresentar uma organização, que proporciona transparência, solidariedade e desenvolvimento é o caminho para abrir oportunidade, se engajarem no mercado de forma mais acessível, integrarem as agroindústrias locais e promover renda nas regiões.

Para Guasselli (2002), as cooperativas agrícolas funcionam como instituições de comercialização de produtos de seus cooperados, assistência técnica e revenda de insumos e também é um meio dos cooperados discutirem suas dificuldades e anseios.

Já as associações são formulas jurídicas adotadas por iniciativas chamadas de movimento, entidades entre outros, que tem como finalidade conseguir benefícios comuns para seus associados por meio de ações coletivas (SENA et al 2017).

A agricultura de base familiar tem passado por mudanças se adaptando a novos formatos, consequente do fenômeno da globalização que atinge não apenas o espaço urbano, mas tem promovido mudanças no cenário rural e nas relações de trabalho e produtivas. E as formas de organização permitem os agricultores terem estratégias para um melhor funcionamento de suas atividades, com o trabalho coletivo, a presença de associações e cooperativas para gerir o trabalho em equipe e alcançar alternativas e benefícios que não atingiriam de modo individual. Como, por exemplo, ter estratégias para escoar a produção de forma que não fique na dependência de atravessadores, conseguir benefícios de políticas públicas para dinamizar o trabalho na propriedade, empréstimos em bancos com menor taxa de juros estando inseridos nos grupos de cooperados.

Por esse contexto, é importante unir forças para conseguirem se equipar, para terem melhores condições de trabalho, conseguirem o selo de inspeção

que é necessário para eles não ficarem dependendo da figura do atravessador para escoar a sua produção, 100% dos entrevistados vendem sua produção a atravessadores, em um dos depoimentos de um apicultor: *“estamos lutando para conseguir recursos para fazer a reforma na casa do mel que aí sim a gente consegue o SIF e a gente vai poder vender nosso mel para as cooperativas”*.

Nisso também, está a importância do capital social, formar e fortalecer o capital social nos grupos, associações, em especial entre os agricultores familiares que sempre estiverem desassistidos pelos governantes, até implantarem políticas públicas que dessem uma atenção maior.

No momento atual a situação está complexa, com a conjuntura política que se apresenta, com a extinção do MDA, o PTC paralisado, as forças dos movimentos sociais de grupos e representações rurais tendem a enfraquecer, assim enfraquece também o capital social, que anteriormente já não apresentava dinamicidade.

O recurso que era aplicado para a manutenção dos colegiados territoriais e hoje não existe mais. O PTC teve como objetivos criar condições para desenvolver áreas rurais dinamizando as atividades do homem do campo, para criar fontes de renda e trabalho, equipando e capacitando, assim tentando seguir o modelo de desenvolvimento territorial, porém os avanços foram poucos, muitos projetos com baixo retorno social, os recursos não davam para atender as demandas e em muitos casos não souberam aplicá-los. Lembrando que a política territorial leva anos para ter uma funcionalidade eficaz, dependendo de um conjunto de fatores, como das estruturas organizacionais e de boa governança.

#### 4.3. O Proinf que atendeu os apicultores de Poço Verde e os Indicadores do Capital Social e seus efeitos

Para analisar o nível de capital social existente entre os atores sociais (beneficiários do Proinf) foram elaborados questões sobre situações do cotidiano como confiança, cooperação, ação coletiva, ação política e reciprocidade, com base no questionário proposto pelo Banco Mundial – Questionário Integrado para medir o capital social - QI-MCS, as questões foram retiradas desse documento e adaptadas à realidade local.

Nessa seção objetiva-se compreender o modo como os atores sociais fazem uso do capital social, para enfrentar os dilemas os quais estão inseridos, mesmo não tendo conhecimento teórico do conceito. Os dados utilizados nessa análise são oriundos da pesquisa de campo, e demonstram como os apicultores fazem uso da ação coletiva como estratégia de reprodução social e resistência.

Retomando a concepção de capital (SANTOS, 2015, p.176) enfatiza o reconhecimento do capital social como variável fundamental tanto para a seleção de escala e definição dos procedimentos e técnicas de planejamento quanto para o acompanhamento e monitoramento das ações propostas para o desenvolvimento.

As perguntas dos questionários estão embasadas nas dimensões do capital social, que segundo o Banco Mundial referem-se à participação em grupos e redes, confiança e solidariedade, informações e comunicação, coesão e inclusão social, empoderamento e ação política.

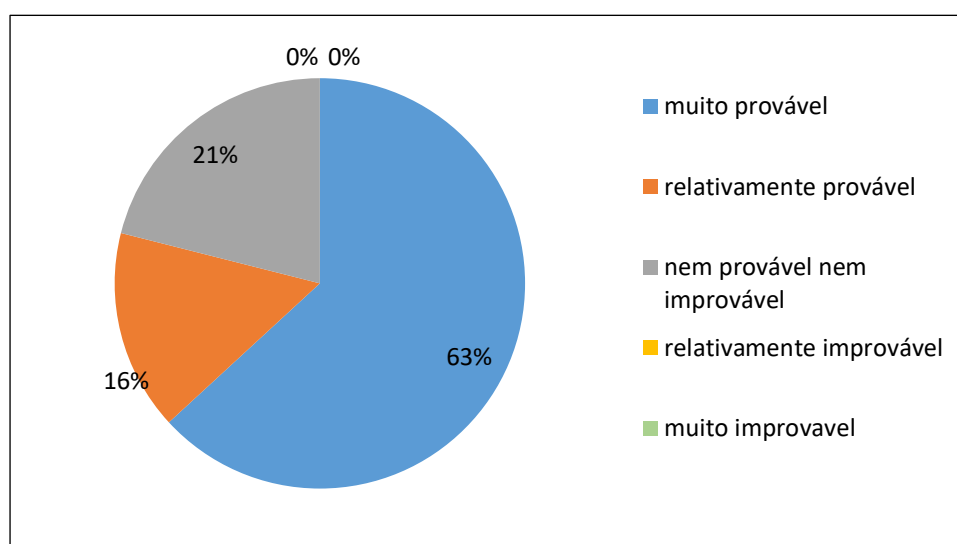
Como os questionários estão direcionados a realidade local, que se trata de grupos que estão inseridos nas áreas rurais, são nessas áreas que as pessoas tendem a ser mais receptivas, existem relações de confiança, coletividade e amizade entre os vizinhos. Segundo Durston (1999) a construção e o fortalecimento de capital social é mais fácil nas áreas rurais devido a existência de sentimento de pertencimento ao lugar e pelas práticas de reciprocidade, relações de vizinhança e existência de grupos familiares maiores e concentrados no lugar. Podemos afirmar que esses fatores contribuem para aumentar o estoque de capital social.

As informações sobre a ação coletiva entre os apicultores conforme demonstrado nos gráficos (07 e 08) estão relacionadas a um conjunto de fatores ligados as questões como, o caso da seca que atinge a região onde estão inseridos, ineficiência de gestões públicas ligadas às antigas práticas de coronelismo e assistencialistas que são práticas que estão enraizadas no nordeste; e a presença de grupos que se organizam coletivamente através de igrejas que realizam práticas de caráter religioso e social. Esse conjunto de fatores resultam em práticas que foram constatadas nas entrevistas que apresentam cooperação entre membros da comunidade.

Dessa forma, as informações sobre ação coletiva na comunidade, município, associação, indica que as pessoas têm o hábito de realizar atividades

coletivas, bingos, vaquinhas, leilões, doações em casos de doenças de algum membro da comunidade, vizinhos ou parentes em situações graves. Ou em casos de falta de abastecimento de água, 63% dos entrevistados consideraram muito provável que as pessoas da comunidade ajudem nessas situações, porque já faz parte da cultura do município serem solidários, 16% consideraram relativamente provável e 21% consideraram nem provável e nem improvável (ver figura 13).

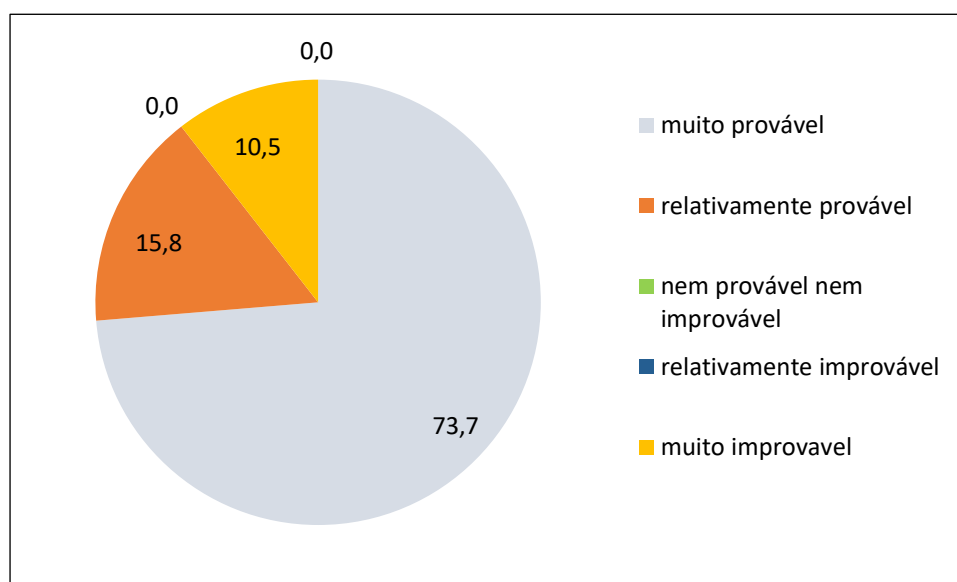
**Figura 13:** quantitativo de pessoas que cooperam para resolver problemas na comunidade como problema de abastecimento de água



**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019.

Em casos de fatalidade ou doenças com pessoas da comunidade, vizinhos e parentes, 73,7% das pessoas entrevistadas afirmaram que é muito provável, existe uma relação muito próxima entre os vizinhos; 15,8% afirmaram que é relativamente provável; 10,5% consideram muito improvável (ver figura 14).

**Figura 14** – quantitativo da probabilidade das pessoas se unirem para ajudar vítimas de alguma fatalidade doença ou morte



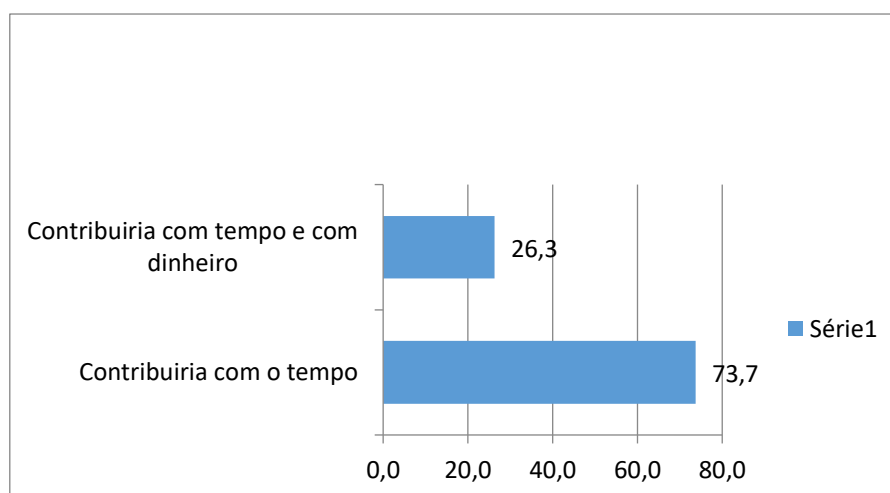
**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019

Conforme os dados do trabalho de campo, 26,3% dos entrevistados contribuiriam com tempo e dinheiro; e 73,7% falaram que contribuiriam apenas com tempo porque dinheiro não têm, porém todos contribuiriam com seu tempo para beneficiar a comunidade (ver figura 15). Esse quantitativo representa uma aceitação as práticas coletivas por reconhecer que essas práticas geram benefícios a comunidade.

Adotando essa prática para a atividade da apicultura, entrevistados afirmaram que não ajudam uns aos outros na produção e colheita devido à distância entre as propriedades, mas quem produz perto se precisar pode contar que ajuda sim, enquanto outros afirmaram que só têm ajuda se pagar, que existe o individualismo.



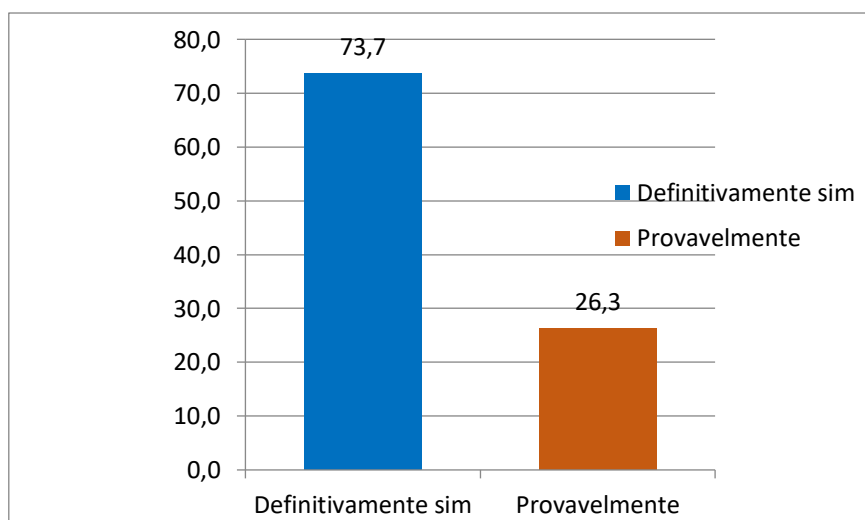
**Figura 15** – Quantitativo de pessoas da comunidade que contribuiriam com tempo ou dinheiro para beneficiar a comunidade com projetos



**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019

Conforme demonstrado nos dados, existe nível de confiança entre as pessoas, em situações de necessidades como viajar e poder contar com ajuda de um vizinho para olhar a casa (ver figura 17) indicando nível de confiança, 26,3% afirmam que provavelmente poderiam contar com vizinhos para tomar conta da propriedade, e 73,7% afirmam que definitivamente sim poderiam contar com seus vizinhos.

**Figura 16** – Quantitativo de vizinhos que são consideradas confiáveis para cuidar da propriedade alheia em situação de necessidade

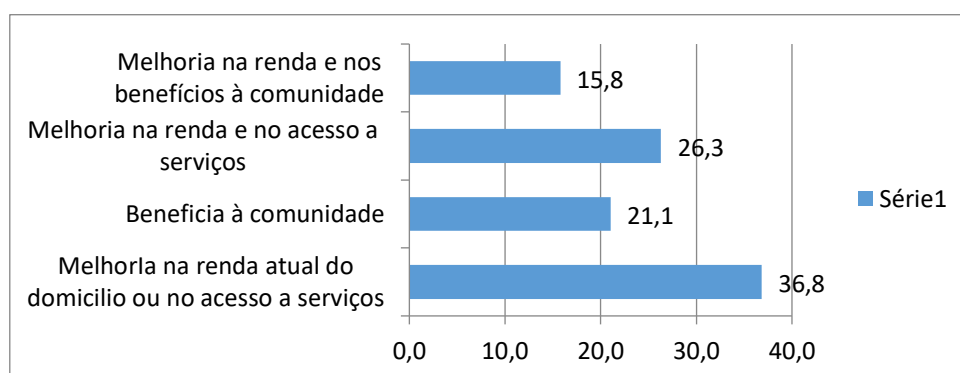


**Fonte:** trabalho de campo, 2018/2019

Podemos afirmar que a participação em grupos, comunidades, associações trazem benefícios para o coletivo quando as pessoas se organizam com objetivos em comum. De acordo com a figura (18) 15,8% afirmam que participar da associação traz melhoria na renda e beneficia a comunidade; 26% melhoram na renda e têm acesso a serviços; 21,1% beneficiam a comunidade; 36,8% melhorariam na renda atual do domicílio ou no acesso a serviços.

Eles compreendem que a associação é um meio de conseguir melhorias, conseguem cursos de capacitação, melhorias na produção com aquisição de equipamentos quando chegam benefícios através da associação, e em situações de emergência, de algum acidente, facilita buscar meios de assistência.

**Figura 17 – o maior benefício em fazer parte da associação**



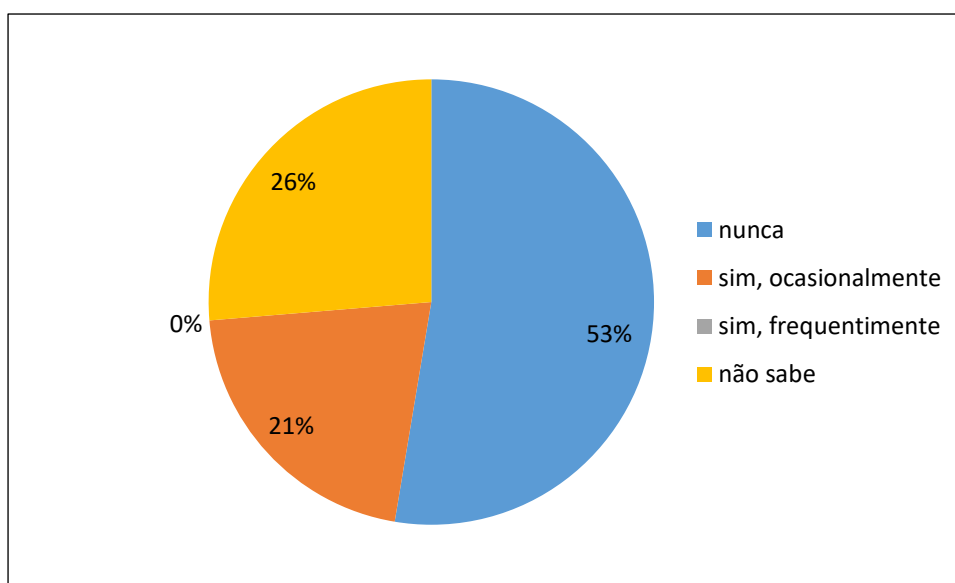
**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019.

Conforme demonstrado na (figura 19) 26% afirmaram que não sabem se a associação interage com outros grupos, 21% afirmaram que interagem ocasionalmente e 53% falaram que nunca viram interação com outros grupos. O que justifica alguns saberem ou não se existe interação com outros grupos está também na frequência que eles participam das reuniões da associação, porque alguns não participam, e também tem alguns membros que participam de outros grupos como, grupos de quilombolas, associação de moradores do município, grupos de igreja, conselho fiscal de escola, o que permite uma ligação entre outros grupos.

No depoimento mostra que nem todos estão interessados no bem comum, no sentido da associação enquanto grupo e isso fragiliza: “Olha, de 147 pessoas

que nós tínhamos, hoje nós temos só vinte e dois sócios, tem associados que só vêm para as reuniões quando chega algum benefício aí eles aparecem aqui, tem pessoas que são individualistas e pensam só no que beneficiam elas (presidente da associação de apicultores).

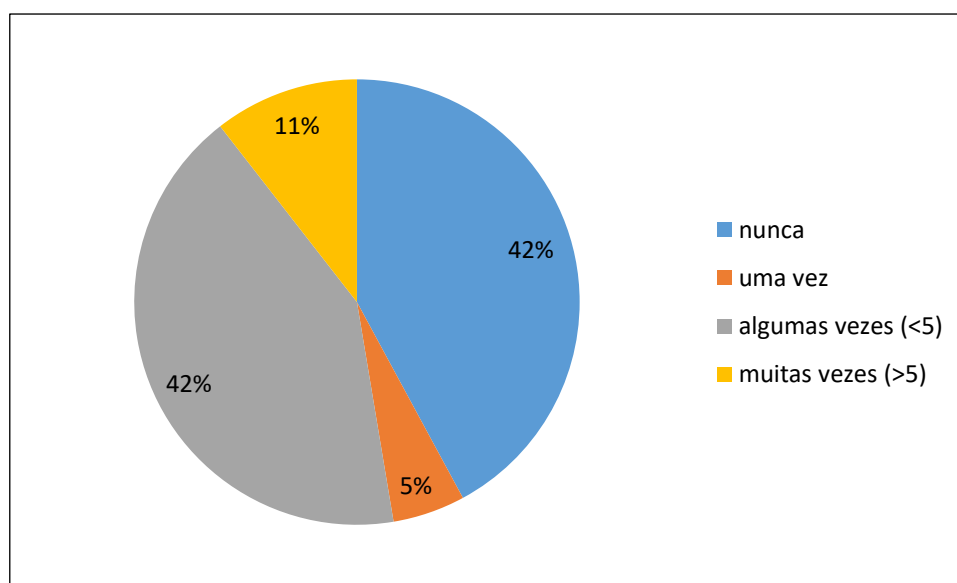
**Figura 18 – o grupo interage com outros grupos**



**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019.

A prática de reivindicar melhorias para seus grupos, cobrar do poder público providências, são atitudes importantes para a comunidade, são atitudes cívicas que fortalecem as relações dos grupos. O descaso do poder público em vários seguimentos como saúde, educação, saneamento, etc., já é algo enraizado na cultura política do país, e uma sociedade cívica e com senso crítico, com estoque de capital social pode reivindicar e lutar para conseguir melhorias para o bem comum.

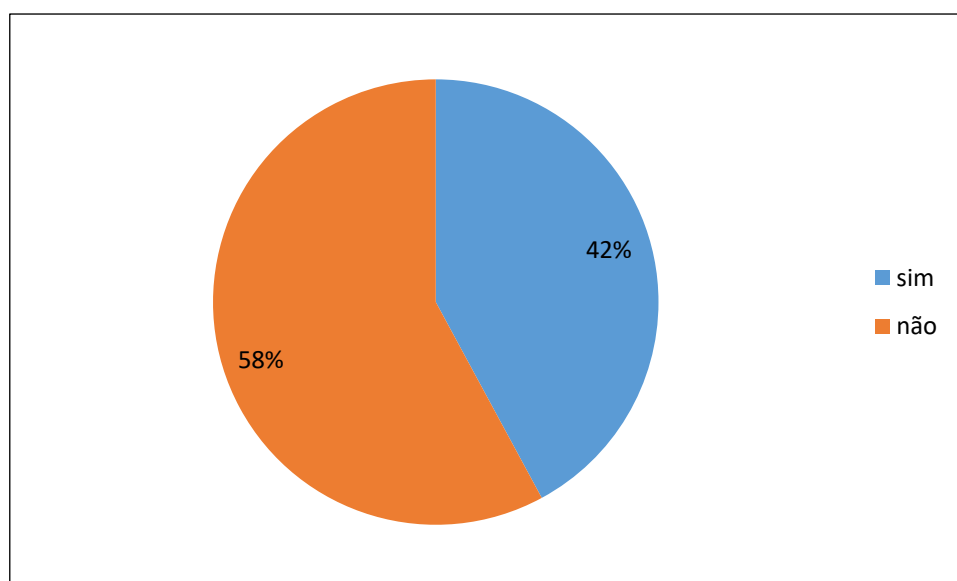
**Figura 19** – Quantitativo de vezes em que as pessoas da comunidade se reuniram conjuntamente para entregar uma petição a membros do governo ou líderes políticos pedindo algo em benefício da comunidade



**Fonte:** trabalho de campo, Poço Verde, 2018/2019.

A figura (20) demonstra quantas vezes nos últimos doze meses as pessoas da comunidade se reuniram conjuntamente para entregar uma petição a membros do governo ou líderes políticos pedindo alguma ajuda em benefício da comunidade. 11% falaram que foi realizado muitas vezes (>5); 42% afirmaram tal prática algumas vezes (<5); 5% uma vez; 42% afirmaram nunca ter visto. Dessa forma, mostra como a comunidade se organiza e busca interesses comuns apoiados pela confiança, solidariedade e pelo bem coletivo.

**Figura 20** - Quantitativo de pessoas que nos últimos 12 meses trabalharam com outros membros do seu bairro para fazer algo em benefício à comunidade



**Fonte:** pesquisa de campo, 2018/2019

E nos últimos doze meses 58% afirmaram não ter trabalhado com outros membros do bairro para fazer algo em benefício à comunidade; 42% afirmaram ter trabalhado e cooperaram em benefício à comunidade, realizando bingos, doações, atividades com as igrejas para beneficiar as pessoas.

Por esse contexto, o capital social é um dos componentes essenciais nos processos de desenvolvimento. Nessa linha, Putnam compreende como o capital social se configura na forma da confiança, do associativismo, cooperação e participação, capacitando atores a resolver divergências. Assim, o capital social dá sustentabilidade ao desenvolvimento, e trazendo esse contexto para o proinf é importante essas ações entre os atores sociais envolvidos, para que busquem fortalecer os grupos do território, associações, movimentos sociais, quilombolas, etc., com o objetivo de alcançar melhorias para seus grupos.

## **CAPÍTULO V**

---

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação dos Territórios da Cidadania foi instrumentalizada pelo Estado enquanto um conjunto de municípios reunidos pelas mesmas características econômicas e ambientais, que possuíam uma identificação comum com forte capital social. A participação social se dava a partir das instâncias deliberativas, formadas por representantes da sociedade civil e das instâncias de governo.

Era no âmbito dessa instância deliberativa que se discutia a aplicação dos recursos, e entre eles os do Proinf, através de ações articuladas com as instâncias estaduais e municipais, principalmente no financiamento de projetos sociais aprovados nas reuniões da plenária, previstos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS.

A institucionalização de territórios teve como foco a valorização dos atores sociais num projeto de desenvolvimento em que os objetivos principais são a redução da pobreza, a promoção da cidadania e a inserção econômica, por meio da construção de infraestrutura e instalação de equipamentos (SOUZA, 2015). Por esse contexto, a participação social (por representatividade) foi elemento importante na construção dessa política territorial. O teórico Putnan (1993) acreditou que os governos são capazes de criar e fortalecer o capital social.

No trabalho em tela, analisando o Proinf como política de desenvolvimento através do PTC, o governo criou mecanismos para fomentar o capital social nos territórios, fortalecendo a participação da sociedade civil no âmbito da formulação e elaboração dos projetos que visem o desenvolvimento econômico e social dos atores sociais envolvidos no contexto do espaço rural. O território do sertão ocidental sergipano é o território mais dinâmico dentre os demais territórios da cidadania de Sergipe, compôs um colegiado participativo. No colegiado territorial foram definidos os projetos, discutidos demandas e o modelo de gestão social fortaleceu grupos, e esse espaço de diálogo traz a figura do ator social como participante na tomada de decisões em que ele pode discutir as demandas coletivas, mesmo havendo jogo de poder e interesses políticos nesse cenário.

No território constataram-se projetos que não atenderam à demanda territorial e projetos de baixo retorno social com deficiências na elaboração, além de existir uma polarização de Proinfs, especificamente em dois municípios.

Porém ao longo dos anos o território tem se fortalecido, e também amadureceu as propostas de Proinf. Neste sentido o Proinf configurou-se como política territorial que propõe para o desenvolvimento da agricultura familiar, houve projetos que atenderam as cadeias produtivas e demandas locais, mesmo havendo gargalos na sua execução, na análise de dados ficou demonstrado problemas na elaboração de projetos descontextualizados com a realidade local.

Portanto, há deficiências principalmente no que tange no sentido organizacional de equipe técnica na elaboração dos projetos, houve erros tanto na elaboração quanto na execução. Grande parte dos projetos estiveram direcionados a dois municípios, a prefeitura de Simão Dias e de Poço Verde assumiram a condição de proponente, o que não compreende o sentido do território enquanto escala. Mas reflete o comprometimento, relações de interesses, poder e a participação em graus diferentes entre os atores envolvidos do poder público entre os 19 municípios participantes do território, justifica-se também devido a necessidade da contrapartida por parte do governo municipal nesses Proinfs.

O Proinf via território foi destinado a projetos de infraestrutura, aquisição de equipamentos e serviços. Apresentou problemas no planejamento e execução, não havendo monitoramento das obras físicas. E apresentou demora concretização dos projetos. Desse modo, é importante qualificar a atuação dos representantes do poder público e sociedade civil, para que definam as ações a partir de uma coletividade e não a partir de interesses pessoais, mas que elaborem os projetos realizando planejamento e não apenas utilizar o recurso do proinf sem comprometimento com os resultados e com o retorno social.

É importante frisar que os beneficiários não fazem parte do processo de formação do Proinf, apenas as representações, e como gera disputa pelo Proinf entre municípios podem ocorrer grupos mais organizados que coloquem seus interesses como prioridade, no momento de elaboração dos projetos encaminhados no colegiado territorial. É importante ressaltar ainda a participação valiosa do Nedet nessa conjuntura dos territórios, como apoio técnico. No sertão ocidental o Nedet discutiu temas como gênero e agroecologia, trazendo uma discussão importante nos dias atuais, o empoderamento da mulher do campo, e participou na formação das câmaras temáticas (educação; saúde; mulheres, jovens e quilombolas; meio ambiente), discutindo temas



importantes ao território, também contribuiu na sistematização de documentação e registros das atividades desenvolvidas no colegiado territorial.

Os Proinfs nos municípios de Simão Dias e Poço Verde buscaram atender a algumas demandas levantadas nas reuniões, a fim de estruturar, principalmente, a cadeia produtiva de grãos (milho), também atendeu demanda da apicultura do município de Poço Verde, que mesmo apresentando gargalos na execução desse projeto teve grande importância para a comunidade. Houve o Proinf que equipou escolas para receber alimentos advindos do PNAE para merenda escolar, com liquidificadores industriais, frizers e etc., e, também se materializou na compra de motocicletas para dar suporte aos técnicos realizarem seus trabalhos nas comunidades acompanhando o PNAE. Outro Proinf relevante foi o centro de formação de agricultores familiares, além do que estruturou a cooperativa de crédito rural de Poço Verde e o centro de comercialização da agricultura familiar.

Por esse contexto, é importante frisar a importância de fomentar políticas que desenvolvam o meio rural, que dinamizem e gerem renda. Ao longo de mais de uma década da criação dessas políticas pode-se destacar avanços significativos no meio rural, mesmo havendo diversos gargalos que precisam ser superados. Nesse sentido, revela-se importante o estudo dessas políticas que hoje já não estão ativas com o novo cenário político, o Proinf hoje é demandado via município, não mais via território. A política territorial começou a trazer mudanças significativas para o meio rural, teve um papel crucial na valorização dos grupos, das comunidades, movimentos sociais, associações e cooperativas unindo forças em prol de um desenvolvimento sustentável.

Quando a sociedade civil organizada trabalha juntamente com o poder público obtém bons resultados, criando mecanismos de integração que é o viés territorial. Porém, vale ressaltar que os resultados não são a curto prazo, fomentar o capital social e desenvolvimento requer mecanismos e nessa conjuntura o território é muito importante nesse contexto sendo uma construção social com uma diversidade de atores envolvidos. A perspectiva sobre a continuidade das ações do colegiado já não são mais positivas com o cenário atual, desde o ano de 2017 com a exclusão do MDA, houve a desmobilização dos territórios e hoje não há mais recursos destinados para que os colegiados funcionem.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

ABRAMOVAY, R. MORELLO, T. F. A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras. <http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2010/05/Paper-Country-Overview-Brazil-1.pdf>. 2010. . Disponível em : << <http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2010/05/Paper-Country-Overview-Brazil-1.pdf> Acesso em: dezembro de 2018.

ALCANTARA, F. V. de. **Gestão social nos territórios rurais**: Limites e possibilidades do agreste de Alagoas. São Cristóvão, 2013. Tese de Doutorado, apresentada ao Núcleo de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe.

ALENTEJANO, P. R. R. (1999). Pluriatividade: uma noção válida para a análise da realidade agrária brasileira? In: Tedesco, J. C. (Org.). **Agricultura Familiar**: Realidade e perspectivas. Passo Fundo, Rio Grande do Sul: Editora EDIUPF, 1999.

Andersson. K., Van Laerhoven. F. From local strongman to facilitator institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America, **Comparative Political Studies**, 2007, vol. 409(pg. 1085-1111).

AZEVEDO, F. F. **Cultura e desenvolvimento rural: as experiências LEADER e PRODER na Espanha**. 2006. Disponível em : <<<http://w3.ufsm.br/engrup/iiengrup/pdf/t22.pdf>. Acesso em: dezembro de 2017.

BACELAR, Tânia. **Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios**: os desafios da multidimensionalidade. Uma visão do Brasil. Gestão social dos territórios. Brasília: IICA, 2009. Vol. 10.

BAGNASCO, A. A teoria do desenvolvimento e o caso italiano. In: ARBIX, G. (Org.); ZILBOVICIUS, M. (Org.); ABRAMOVAY, R. (Org.). Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Editora UNESP/ EDUSP, 2001.

BANDEIRA, P.S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. Trabalho apresentado no 1er colóquio internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis 22-25 de agosto de 2007.

BEZERRA, G. J.; Madalena Maria Schlindwein. M. M. Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 3-15, jan./mar. 2017. Disponível em << <http://www.scielo.br/pdf/inter/v18n1/1518-7012-inter-18-01-0003.pdf>.

BOURDIEU, P. O capital social – notas provisórias. In: CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Documento Institucional Nº 2**. Brasília: SDT/MDA, 2005. Disponível em: <[http://www.academia.edu/5033295/Doc.\\_Institucional\\_n\\_2\\_SDT\\_CONDRAF\\_-\\_Marco\\_Referencial\\_para\\_Apoio\\_ao\\_Developolvimento\\_de\\_Territorios\\_Rurais](http://www.academia.edu/5033295/Doc._Institucional_n_2_SDT_CONDRAF_-_Marco_Referencial_para_Apoio_ao_Developolvimento_de_Territorios_Rurais)>

CARRION, R. M. A contribuição da gestão social para o desenvolvimento. In: **Gestão Social aspectos teóricos e aplicações**/Cançado, Tenório, Torres Jr.(organizadores). Ijuí: Editora: Unijuí, 2012.

CARVALHO. D. M.; . ALCANTARA. F. V.; COSTA. J. E. (organizadores). **Contextos do Espaço Rural no Nordeste** – São Cristóvão: Editora UFS, 2014.

COLEMAN, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, supplement, p. S95-S120.

CORREIA, Vanessa Petrelli; MUNIZ, André Luiz Pires. **Territórios da Cidadania da região Nordeste: uma análise preliminar dos municípios componentes**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 47, 2009, Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 26 a 30 de julho de 2009.

DELGADO, G. C. Política Econômica, liberalização comercial e Agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P. e LEITE, S. P. **Análise Comparada de Políticas Agrícolas: Uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

*DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: Dados – Revista de Ciências Sociais: Rio de Janeiro. 1995*

DRAIBE, S. M. **Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais?** reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. 1997. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2092019/mod\\_resource/content/1/Draibe%20políticas%20p%C3%BAblicasv11n04\\_01.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2092019/mod_resource/content/1/Draibe%20políticas%20p%C3%BAblicasv11n04_01.pdf) > Acesso em janeiro de 2018.

DURSTON, J. Construyendo capital social comunitário. **Revista de La CEPAL**, Nº 69, Santiago de Chile, decembrie 1999, p.1003-118.

FAO/INCRA. Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO. Novo retrato da agricultura familiar. O Brasil redescoberto. Brasília, 2000. <https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/novoretratoID-3iT54E7R59.pdf>.

FAVARETO, Arilson. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos concelhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. In **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA, 2009 a. Vol. 10.

\_\_\_\_\_. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos concelhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. In **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA, 2009 b. Vol. 10.

\_\_\_\_\_. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, v.1, n.2, p.47-63, janeiro–abril e maio–agosto 2010.

FERREIRA, E. S.; PESSOA, V. L. S. **Capital Social e Desenvolvimento Territorial**: uma abordagem teórico-conceitual. 2012. Disponível em: <<<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/download/17207/11185>>> Acesso em 10 de janeiro de 2018.

FERNANDES, A. S. A. O Capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 3, p. 375-398, 2002.

FONTENELE, R. E. S.; PREREIRA, M. P. F.; SOUSA, A. M. R. Construção de um Modelo Explicativo sobre as Influências do Capital Social e do Empreendedor Coletivo nos níveis de Competitividade dos APLs. 2011. <Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO779.pdf>> Acesso em novembro de 2018.

FUKUYAMA, F. Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012. p.29 a 66.

\_\_\_\_\_; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 19-50.

GUANZIROLI, Carlos Henrique. Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: **Seminário FAO/MDA**. Rio de Janeiro, 2006. <Disponível em <[http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD188.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf)>. Acesso em novembro de 2017.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.

LOCATEL, Celso Donizete. Modernização da agricultura, políticas públicas e ruralidade: mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e de Fernandópolis (SP). Tese (Doutorado em Geografia) – FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2004.

LEITE, S. P. Governança das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. In: MOREIRA, R.J.; BRUNO, R. (orgs.). **Dimensões Rurais de Políticas Públicas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: Edur, 2010.

LEITE, Sérgio Pereira; Karina; Zimmermann, Silvia. Gestão Social: Reflexos e Proposições. In: Barcela, T. et. Al. **Gestão dos Territórios**. Vol. 10. Brasília: IICA, 2009, p 95-144.

LIMA, A. F.; SAQUET, M. A. **Uma Abordagem Multidimensional do Território no entorno da Br-163 Cuiabá-Santaré**. Disponível em >> <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Usoderecursos/08.pdf> > Acesso em janeiro de 2018.

LOCATEL, Celso Donizete. **Modernização da agricultura, políticas públicas e ruralidade**: mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e de Fernandópolis (SP). Tese (Doutorado em Geografia) – FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2004.

MAYER, M. The onward sweep of social capital: causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 27, n. 1, p. 110-132, mar. 2003.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, n. 42, v. 3, Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local**: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil), 2004 << <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12637> > acesso em 10 de janeiro de 2018.

MORENO, L.M.C. **Desenvolvimento Territorial – de um sentido ocidental às orientações coesivas para o meio rural inovador: caminhos e caminhanças**. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Universidade de Lisboa, FLUI, Lisboa. 2007.

OLIVEIRA Jr. Emmanuel; ZANETIC, André. **Capital Social e Pobreza**: um estudo sobre a relação entre o perfil da rede social e o desenvolvimento socioeconômico dos distritos da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

ORTEGA, A. C. **Desenvolvimento territorial rural**: os arranjos induzidos por políticas públicas e sua capacidade na promoção do desenvolvimento. 2014.

\_\_\_\_\_. **Territórios deprimidos:** desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008, 244p.

PÉRICO, Rafael Echeverri. A Gestão Social dos Territórios: os desafios da multidimensionalidade. Uma visão da América Latina. In: **Gestão Social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009. Vol. 10.

PERKINS, D.D.; ZIMMERMAN, M.A. Empowerment meets narrative: listening to stories and creating settings. In: **American Journal of Community Psychology**, nº 05, outubro, 1995.

PEREZ, J. E. LEADER II y PRODER en el desarrollo rural en España. In: Estrategias territoriales de desarrollo rural / MEJÍAS, L. M. F. y BUDRÍA, E. N. R. (eds.).—Zaragoza: Institución «Fernando el Católico», 2006  
[https://www.uv.es/~javier/index\\_archivos/Estrategias%20Territoriales%20de%20Desarrollo%20Rural%20-%20Zaragoza.pdf](https://www.uv.es/~javier/index_archivos/Estrategias%20Territoriales%20de%20Desarrollo%20Rural%20-%20Zaragoza.pdf)

PIRES, E.L.S.; FUIRI, L.L.; MANCINI, R.F.; PICCOTI NETO, D. **Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades**. Rio Claro: UNESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

PUTNAN, R. 1993. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. Vol. 29. 269 p. (Série Temas);

SAQUET, M. A. **abordagens e concepções de território**. 2º ed. São Paulo. Expressão Popular, 2010.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M.A.; SPOSITO, E.S. (org.) **Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. Editora Expressão Popular São Paulo, 2009. p. 73-94.

SANTOS, L. M. R. **A Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais:** Uma leitura preliminar no Agreste de Alagoas. São Cristóvão, 2009. Dissertação de mestrado, apresentada ao Núcleo de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe.

SANTOS, P. E. **Desafios da Gestão Social:** as experiências no Território do Sertão Ocidental Sergipano. São Cristóvão, 2014. Dissertação de mestrado, apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe.

SCHNEIDER, Sérgio. A economia política dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. In: **Evento Promovido pela Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco/ AC de 20 a 23/07/2008.

\_\_\_\_\_; **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Editora da UFRGS, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2010.

SENA, M. T. SENA, M. T. FILHO, L.G.S. Associação de produtores rurais, uma forma de organização e desenvolvimento local

SIURB CAIXA - "SIURB" - Acompanhamento de Obras - Caixa Econômica - [https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac\\_publico/sistema/asp/pte\\_i\\_filtro\\_inicial.asp](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/pte_i_filtro_inicial.asp).

SOUZA, Sérgio Pereira de. **Políticas públicas e desenvolvimento Territorial**: o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. 2015. 359 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/123405>>.

SPERR, J. Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?. **World development**, v. 50 p. 2379-2398, 2012.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Questionário de pesquisa



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Capital Social no Proinf do Território Sertão Ocidental Sergipano

Discente: Patricia Oliveira do Nascimento

Orientador: Dean Lee Hansen

#### **Beneficiários do Proinf**

##### **Caracterização do produtor**

Nome \_\_\_\_\_

Idade \_\_\_\_\_

Tempo \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ moradia \_\_\_\_\_ na \_\_\_\_\_ propriedade

A função principal é a agricultura? sim ( ) não ( ) – caso não. Quais as principais atividades? \_\_\_\_\_

Tamanho da propriedade (há): \_\_\_\_\_

#### **NO ÂMBITO DAS POLITICAS PÚBLICAS (TERRITÓRIO DA CIDADANIA)**

**1. Quais foram os equipamentos para a produção Apícula recebidos via território para a associação?**

\_\_\_\_\_

**2- Os equipamentos para a produção apícula melhorou sua qualidade de vida?**

Não melhorou a qualidade de vida: ( )

Melhorou muito a qualidade de vida: ( )

Melhorou um pouco a qualidade de vida: ( )



Continuou a mesma: ( )

**3 -O que os equipamentos melhorou para o senhor?**

Melhorou a produção do mel ( )

Maior renda com a venda ( )

Garantia de venda para a cooperativa ( )

**4 -Em relação à renda familiar os equipamentos da apicultura**

Não alterou a renda ( )

Elevou a renda em até 30% ( )

Elevou a renda 35 ( ) a 70 % ( )

Elevou a renda entre 70% e 100% ( )

Elevou a renda em mais de 100% ( )

**5 -Para quem vende o mel? Quantos litros? Qual o valor por litro?**

**6 -Quais são as suas principais necessidades para melhorar a sua produção?**

**7- Recebeu alguma assistência técnica? Pública ou particular?**

**8 -Já participou de reunião do território do sertão ocidental sergipano?**

Sim \_\_\_\_\_

Não \_\_\_\_\_

**9 -Participa de algum programa do governo federal:**

Bolsa família ( ) bolsa escola ( ) PAA ( ) PNAE ( ) Luz para todos ( ) Outros ( )

**Capital social**

**GRUPO E REDE**

**10 -Qual é o maior benefício de fazer parte desta (cooperativa, sindicato, associação, colegiado, grupo)**

( ) melhora a renda atual do meu domicílio ou o acesso a serviços

( ) é importante em situações de emergência/no futuro

( ) beneficia a comunidade

( ) prazer/diversão

( ) outros

(Especifique)

---

**11- Esse grupo trabalha ou interage com grupos fora do(a) bairro/localidade?**

- ☐ Não
- ☐ Sim, ocasionalmente
- ☐ Sim, freqüentemente

**12- Quantos amigos próximos você diria que tem hoje? Essas pessoas são aquelas com quem se sente à vontade, para conversar a respeito de assuntos particulares, ou chamar quando precisa de ajuda.**

**Nível de confiança e cooperação**

**13 -Se de repente você precisasse por um ou dois dias, você poderia contar com seus vizinhos para tomarem conta da sua propriedade?**

- ☐ definitivamente sim
- ☐ provavelmente
- ☐ provavelmente não
- ☐ definitivamente não

**4 -Hoje em dia, com que frequência você diria que as pessoas de sua localidade ajudam umas às outras?**

- ☐ sempre ajudam
- ☐ quase sempre ajudam
- ☐ algumas vezes ajudam
- ☐ raramente ajudam
- ☐ nunca ajudam

**15 -Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas tem benefícios para muitas outras pessoas do bairro/localidade você contribuiria, com seu tempo ou dinheiro para o projeto?**

☐ tempo

☐ dinheiro

(1) Não contribuiria com o tempo  
dinheiro

(1) não contribuiria com

(2) Não contribuiria com dinheiro  
tempo

(2) não contribuiria com

**AÇÃO COLETIVA**

**16 – Nos últimos doze meses você trabalhou com outros membros no seu bairro/localidade para fazer alguma coisa em benefício da comunidade?**

☐ sim                      ☐ não

**17 -Se houvesse um problema de abastecimento de água nessa comunidade, qual a probabilidade das pessoas cooperarem para resolver o problema?**

- ☐ muito provável  
☐ relativamente provável  
☐ nem provável nem improvável  
☐ relativamente improvável  
☐ muito improvável

**18 -Suponha que ocorresse uma fatalidade com uma das pessoas em seu bairro/localidade, tal como uma doença grave, ou a morte de um parente. Qual a probabilidade de algumas pessoas na comunidade se unirem para ajudar as vítimas?**

- ☐ muito provável  
☐ relativamente provável  
☐ nem provável nem improvável  
☐ relativamente improvável  
☐ muito improvável

**Autoridade ou Capacitação (Empowerment) e Ação Política**

**19- Nos últimos 12 meses, quantas vezes as pessoas neste(a) bairro/localidade se reuniram para entregar conjuntamente uma petição a membros do governo ou líderes políticos pedindo algo em benefício da comunidade?**

- ☐ Nunca  
☐ Uma vez  
☐ Algumas vezes (<5)  
☐ Muitas vezes

## Apêndice B – Roteiro de entrevista – Colegiado Territorial



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Discente: Patricia Oliveira do Nascimento

Orientador: Dean Lee Hansen

**ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

Entrevistador: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_  
nº \_\_\_\_\_

**1. Identificação e caracterização da instituição entrevistada**

Nome da Instituição / organização: Unidade:

Nome do Entrevistado: Cargo:

Telefone: E-mail:

**GESTÃO SOCIAL**

1. Qual entidade você representa?
2. Como é a forma de gestão, organização e participação social no território do Sertão Ocidental Sergipano?
3. As decisões para elaboração, implantação e monitoramento dos investimentos públicos no Proinf têm acontecido de forma democrática e organizada?
4. O colegiado é composto por quantos membros?

5. O colegiado acompanha todo o processo desde a elaboração, escolha e execução dos projetos?
6. Como está a participação dos atores locais?
7. Quais os principais desafios para melhorar a participação social no território?
8. As prefeituras dos municípios contribuem com ajuda financeira ou logística para organização das reuniões?
9. Todas as prefeituras do território enviam representantes para participar das reuniões do colegiado?

#### Proinf

10. Quais são os critérios utilizados para que um projeto possa ser implantado no TC?
11. Os gestores públicos ou da sociedade civil tem dificuldades para elaborar projetos do Proinf?
12. Qual o município que mais recebeu recursos do Proinf? Porque?
13. Quais são os projetos implantados nos municípios de Simão dias e Poço Verde?
14. Na sua opinião, quais desses projetos tiveram maior impacto no território, que foram benéficos?
15. Esses projetos se integram com outras políticas públicas no território?
16. Os projetos tem atendido na escala municipal ou territorial?

17. Teve obras que não foram concluídas? Por quais motivos?
18. Tem projetos elaborados de forma descontextualizada das práticas produtivas no presente território?
19. Quantas pessoas se beneficiaram direta e indiretamente? Esses investimentos beneficiaram quais atores (assentados, produtores rurais, quilombolas, mulheres, etc)?
20. Os projetos do Proinf contribuíram para a geração de renda no Território?
21. Quais foram os projetos do Proinf de capacitação? Qual o público beneficiário? Atendeu a quais necessidades?
22. Na sua opinião, quais as principais demandas hoje no território e como o Proinf poderia atendê-las?

## Apêndice C

REGISTROS DOS TRABALHOS DE CAMPO – VISITAS TÉCNICAS

Instalações do Centro de Formação de Agricultores Familiares no município de Simão Dias



Fonte: Trabalho de campo, 2018

Instalações do Centro de Formação de Agricultores Familiares no município de Simão Dias



Fonte: Trabalho de campo, 2018

Instalações do Centro de Formação de Agricultores Familiares no município de Simão Dias



Fonte: Trabalho de campo, 2018

Instalações do Centro de Formação de Agricultores Familiares no município de Simão Dias



Fonte: Trabalho de campo, 2018



# Instalações do Centro de Formação de Agricultores Familiares no município de Simão Dias



Fonte: Trabalho de campo, 2018

## Moto - produto do Proinf 2017



Fonte: trabalho de campo, Poço verde, 2018

Arquivo público municipal do município de Poço Verde



Fonte: trabalho de campo, 2018

Centro de comercialização Feira do município de Poço Verde



Fonte: trabalho de campo, Poço verde, 2018

Centro de comercialização Feira do município de Poço Verde



Fonte: trabalho de campo, Poço Verde, 2018

Casa do mel



Fonte: Associação de Apicultores do município de Poço Verde - 2018

Casa do mel



Fonte: Associação de Apicultores do município de Poço Verde - 2018

Casa do mel - Equipamentos



Fonte: Associação de Apicultores do município de Poço Verde - 2018

Mel produzido na Casa do Mel



Fonte: Associação de Apicultores do município de Poço Verde - 2018

Veículo – produto do Proinf



Fonte: Associação de Apicultores do município de Poço Verde - 2018

Instalações da casa do mel



Fonte: Associação de Apicultores do município de Poço Verde - 2018